Nº 98 · Verão 2001 · 2ª Série

NAÇÃO e DEFESA

Forças Armadas em Mudança

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

NAÇÃO E DEFESA
Revista Trimestral

Director
José Eduardo Garcia Leandro

Editora Executiva
Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial
Helena Carreiras, Isabel Nunes, João Gomes Cravinho, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Pureza, Luís Medeiros Ferreira, Manuel Ennes Ferreira, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Teresa de Sousa, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos.

Conselho Consultivo
Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Assistentes de Edição
Cristina Cardoso, Nuno Sampaio, Rosa Dâmaso

Colaboração
Ver normas na contra capa

Assinaturas e preços avulso
Ver última página

Propriedade e Edição
Instituto da Defesa Nacional
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn@mail.idn.pt http: \\www.idn.pt

Design e Assessoria Técnica
Rasgo, Publicidade, Lda.
Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa
Tel.: 21 302 07 73 Fax: 21 302 10 22

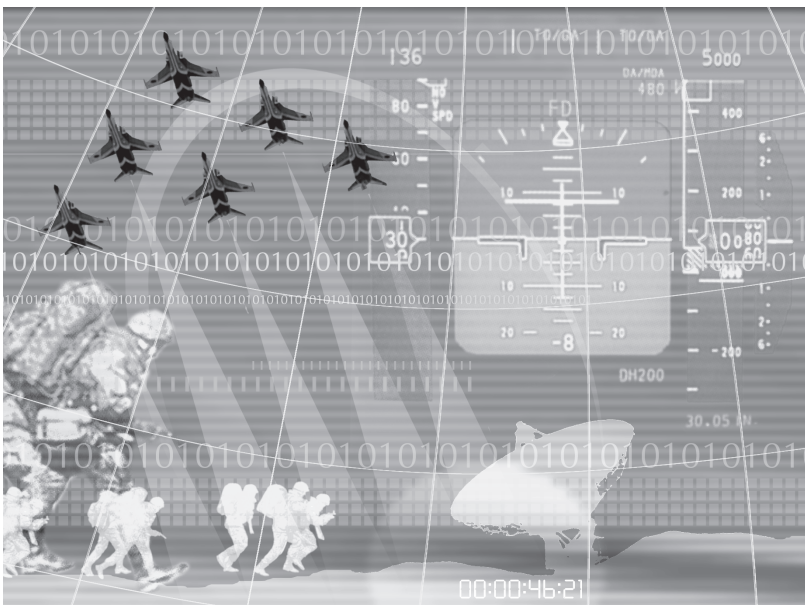
Composição, Impressão e Distribuição
EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.
Praceta da República, loja A, Póvoa de Sto. Adrião, 2675-183 Odivelas
Tel.: 21 938 14 50 Fax: 21 938 14 52

ISSN 0870-757X
Depósito Legal 54 801/92
Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 98 · Verão 2001 · 2ª Série

NAÇÃO e DEFESA



Forças Armadas em Mudança

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

ÍNDICE

Editorial 5

Resumos 9

Forças Armadas em Mudança

A Instituição Militar no Século XXI 17
Martins Barrento

Que Modelo de Militar para a Nova Arte de Guerra e Paz? 33
Guilherme Belchior Vieira

A Profissão Militar
Um modelo à procura de sustentação 49
Nuno Mira Vaz

A Natureza das Forças Armadas e a Reforma do Ensino Militar 73
Adriano Moreira

Artigos

A Privatização da Violência Legítima 87
Victor Marques dos Santos

O Reequipamento e a Indústria de Defesa
Subsídios para uma Política de Armamento 115
Rui Lobato de Faria Ravara

Documentos

Decreto-Lei n.º 320-A/2000 de 15 de Dezembro 149

Através das leituras 179

Abstracts 183

O presente número da Revista Nação e Defesa é dedicado ao tema geral "Forças Armadas em Mudança" para o que se conta com o pensamento e a participação de autores de qualidade indiscutível.

O tema é oportuno e incontornável, porém, este título, só por si, encerra claros riscos já que não é fácil definir previamente quais são os limites da MUDANÇA.

O que muda? Onde? Porquê? Tudo ou parte? O que não muda?

E é sobre esta difícil problemática que este Editorial se vai centrar, sem se querer substituir aos textos que constituem esta edição.

O que muda será essencialmente consequência das alterações tecnológicas que obrigatoriamente irão produzir novos equipamentos individuais e colectivos, o que por si arrastará alterações na estrutura da organização militar. Também o ambiente internacional e um determinado sentir nacional terão a sua influência.

Por outro lado, no âmbito NATO e no contexto europeu, a tendência será caminhar no sentido de forças cada vez mais conjuntas e combinadas, o que não obriga que tal orientação seja aplicada em todos os pontos do globo.

Países existem que, aceitando aparentemente o conceito de Forças Conjuntas, não têm meios no seu quadro nacional que permitam, de facto, aplicar nos Teatros de Operações tal doutrina conjunta só o podendo (e querendo) fazer no âmbito Combinado.

Acresce que no seio da União Europeia e da Aliança Atlântica se assume que os Países seus associados não terão entre si conflitos militares pelo que as suas forças serão essencialmente de projecção (ou expedicionárias) para serem empregues naquilo a que, em 1992 chamei de Fronteiras da Segurança e de Fronteiras dos Interesses e também como "Constabulary Forces" seguindo o conceito de Morris Janowitz. Mas o que é verdade, nestas duas associações de Estados, não é extrapolável para o resto do mundo. Tal significa que as mudanças em curso também terão em conta a situação que se vive em determinada nação, área geográfica ou contexto geopolítico e geoestratégico.

Por outro lado, desenvolveu-se nos últimos anos nos EUA a doutrina de "Baixas Zero" o que só é (eventualmente) viável num quadro estratégico em que o Potencial de Guerra de uma Nação e o Potencial de Combate de umas Forças, neste caso dos EUA, têm uma diferença abissal em relação a qualquer outra Nação ou quaisquer outras Forças. Portanto, esta noção também não é extrapolável, sendo possível numa NATO onde os EUA são a potência dominante, mas já não sendo viável na União Europeia, onde existe uma diferença marcante, por todos conhecida, entre o discurso político e a realidade das suas Forças Armadas e dos investimentos na defesa.

Outras duas grandes questões estão também na génese das Mudanças. Em primeiro lugar, a actual tendência europeia de transformar as suas Forças Armadas em forças constituídas por pessoal exclusivamente (ou essencialmente) voluntário criando carreiras profissionais de curta duração. Há para esta opção a sua própria lógica, mas além de apresentar algumas vulnerabilidades conhecidas e de não ser (quanto a mim) solução irreversível, constitui-se em termos práticos na maior revolução estrutural que os Exércitos europeus estão a fazer face nos últimos 200 anos. E o resultado final não é claro, pelo menos a curto prazo. Vamos esperar para ver.

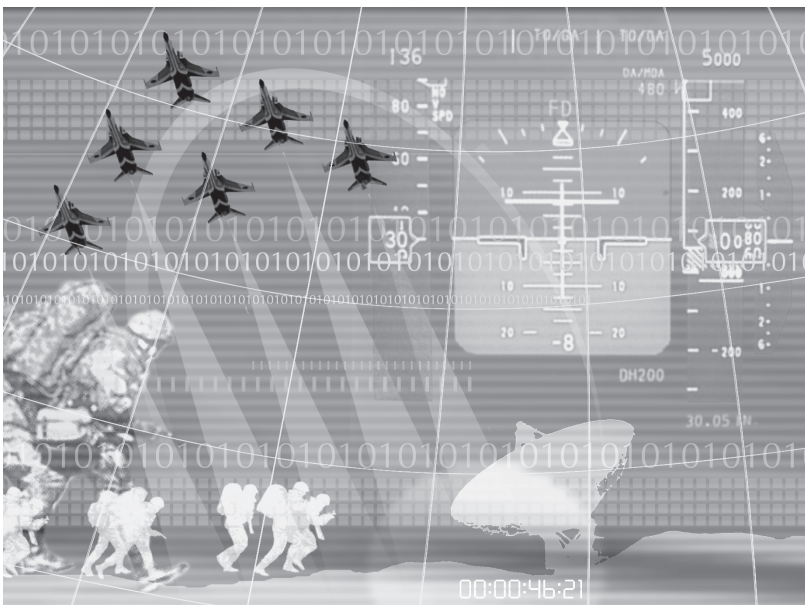
Por último, a concretização de cada vez mais Operações de Apoio à Paz, no âmbito da ONU, o que põe em contacto permanente e intímo os oficiais das Forças Armadas de quase todos os países do mundo e que, evidentemente, terá consequências numa certa homogeneização da cultura e dos procedimentos militares "*urbi et orbi*" e também da possível "exportação" das regras de comportamento militar das democracias consolidadas, o que nos últimos dez anos já apresentou resultados concretos.

Estas questões e condicionamentos criam uma complexa teia de factores e chamam a atenção para a dificuldade da generalização do tema e para os limites do mesmo.

Mas o RISCO é maior se com MUDANÇA se quiser significar alterações dos valores institucionais e tal parece-me ser um dos sentidos que pode ser dado a tal ideia. E sobre isto haverá que ser claro: independentemente de alterações do enquadramento internacional, nacional, legal, estrutural e tecnológico há aspectos que terão de ser preservados e que estão relacionados com o funcionamento da organização que passa pelos seus valores e regras, bem como pela formação de cada militar.

Atendendo ao tipo de Missões que são dadas às Forças Armadas onde o risco e a imprevisibilidade estão sempre presentes, à sua permanente disponibilidade e à eficiência que se lhes pede, por muitas mudanças que ocorram nunca será possível tentar igualá-las a qualquer organização civil (em termos de objectivos, de estruturas e de eficiência tem vindo a acontecer com determinadas empresas de excelência exactamente o contrário).

Assim há questões de formação individual, de funcionamento colectivo, de hierarquia, de liderança, de valores e cultura da Instituição, de inserção dentro da sociedade nacional e internacional, que permitem aos seus membros viver em conjunto e trabalhar em conjunto para objectivos comuns que são nacionais ou determinados pela ONU, e decididos em democracia pelo poder legítimo, que não poderão ser abandonadas; antes pelo contrário, quanto mais fortes forem as outras modificações mais estas terão de ser reforçadas e consolidadas.
Em conclusão, MUDANÇAS SIM, mas sabendo o que se quer e para onde se vai e que aquelas sirvam para reforçar a Instituição e a sua eficiência nacional ou multinacional e não para a debilitar ou descaracterizar.



Resumos

A Instituição Militar no Século XXI, Martins Barrento, pp. 17-31

Apesar da globalização, os aparelhos militares do século XXI não vão ter apenas um modelo, porque eles existirão para responder a diferentes necessidades de segurança e defesa, que serão percepcionadas de forma diversa nos vários países, regiões e alianças. Não é fácil, pois, sabermos hoje o que virá a ser no futuro a instituição militar, mas se conseguirmos respigar os elementos influenciadores da mudança e separar as constantes das variáveis, será possível chegar-se às orientações que, com alguma probabilidade, deverão ser seguidas. Foi isto que se procurou fazer neste artigo.

Que Modelo de Militar para a Nova Arte de Guerra e Paz?, Guilherme Belchior Vieira, pp. 33-48

A pós-modernidade militar, surgida com o final da Guerra Fria, tem decorrido num ambiente internacional caracterizado pelo declínio das guerras entre estados e o deflagrar de guerras prolongadas no interior dos estados (as "novas guerras"), nomeadamente na África subsariana e no coração da Europa, provocadas por diferenças étnicas, tribais, religiosas ou políticas e deixando na sua esteira populações em situações de extrema carência. As operações de apoio à paz (as "novas missões") passaram então a constituir para as forças armadas uma modalidade de empenhamento prioritária e a formação e treino dos profissionais militares passou a diversificar-se por funções suplementares da função de combatente, para além das funções de técnico e de gestor surgidas na fase final do período moderno da evolução das instituições militares.

A Profissão Militar. Um modelo à procura de sustentação, Nuno Mira Vaz, pp. 49-72

A opção por Forças Armadas profissionalizadas, nos países da região euroatlântica, tem causas ponderosas, de natureza sociológica, técnica, financeira e doutrinal, e procura dar resposta consistente a um conjunto de novas missões, à necessidade de operar sistemas de armas sofisticados em teatros de operações de complexidade crescente e ao sentir de uma

opinião pública muito sensível à racionalidade económica e social das instituições.
Das experiências conhecidas, pode concluir-se que a profissionalização dá resposta satisfatória a alguns dos problemas que estão na origem da sua criação. Mas outros – como a manutenção de um adequado fluxo de voluntários – continuam por resolver, e alguns tendem mesmo para se agravar. A dimensão da mudança é ciclópica e exige reformas compatíveis, porque não é com ajustamentos que se cria, de raiz, uma profissão nova.

A Natureza das Forças Armadas e a Reforma do Ensino Militar, Adriano Moreira, pp. 73-84

A reforma do ensino militar terá em conta os resultados da avaliação decidida pelo Decreto-Lei nº. 88/2001, de 23 de Março. Esta orienta todos os subsistemas para a observância dos **critérios de excelência europeus**, que implicam, quanto à formação, obter **qualidade total** e **erro zero**. A redefinição do ensino terá em conta a dependência do conceito estratégico nacional, ainda por formular, a pluralidade de responsabilidades pela intervenção na segurança, a razoável conciliação entre valores da **criatividade académica** e da **liderança**, e entre a **liberdade da heterodoxia** e a **cadeia de comando**, a estruturação do modelo sincrético da **escola universitária** e da **escola de quadros**.

A Privatização da Violência Legítima, Victor Marques dos Santos, pp. 87-113

A utilização de militares profissionais estrangeiros ao serviço dos estados constitui uma prática milenar. A formação de **empresas militares privadas** como fenómeno característico do último quartel do séc. XX, corresponde à institucionalização do desempenho funcional de actividades militares a partir de uma perspectiva empresarial privada, com o objectivo de fornecimento de serviços a entidades diversificadas, designadamente, aos estados.
Reflectindo as exigências ambientais impostas pelo processo de mudança globalizante neoliberal, o aparecimento das EMP's significa a privati-

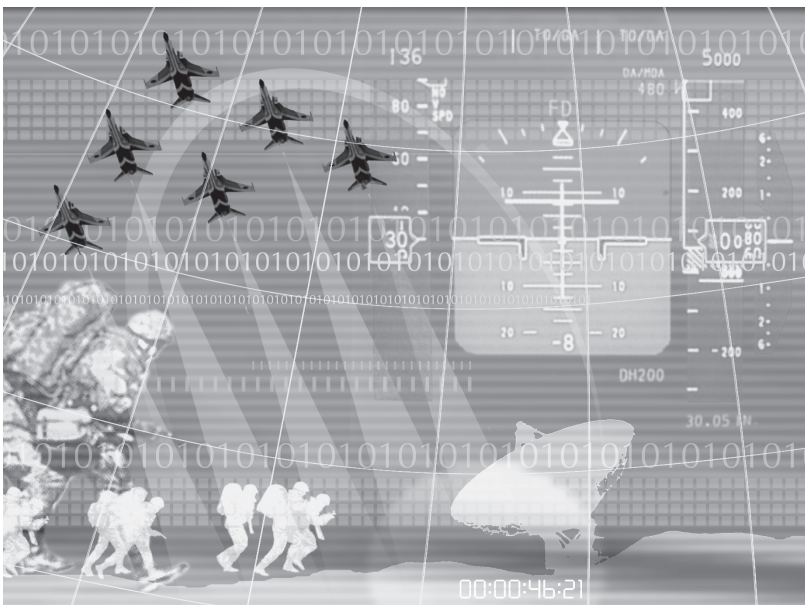
zação de competências tradicionalmente atribuídas aos estados soberanos, nomeadamente, a da exclusividade do exercício da violência legítima. A análise do fenómeno permite verificar que os efeitos decorrentes transcendem o impacto estratégico da acção, inserindo-se na lógica prospectiva de uma *revolution in military affairs*.

O Reequipamento e a Indústria de Defesa. Subsídios para uma Política de Armamento, Rui Lobato de Faria Ravara, pp. 115-145

Este trabalho começa por notar que, não obstante a problemática do reequipamento das Forças Armadas (FA) vir a merecer o interesse expresso de sucessivos Governos, o facto é que as FA consideram que o seu equipamento continua a apresentar graves deficiências. Por outro lado, admitindo que é do interesse estratégico nacional a manutenção de uma expressão mínima suficiente de uma "indústria de defesa", na sequência e em cumprimento dos objectivos programáticos também estabelecidos por sucessivos Governos, é necessário e urgente definir uma política para a reestruturação deste sector. Aborda-se depois a questão do âmbito da política a definir para concluir pela conveniência englobar ambas as vertentes, ou seja:

> *"É necessário e urgente definir uma "Política de Armamento" que aponte os objectivos e as vias institucionais que norteiem, enquadrem e apoiem o reequipamento das Forças Armadas e, simultânea e conjugadamente, concorram para a reestruturação e desenvolvimento da Indústria de Defesa"*

Depois de analisar a situação e as implicações da envolvente externa e do quadro nacional, conclui-se o trabalho com a apresentação de "linhas gerais de acção", como contributo para a definição da Política de Armamento.



Forças Armadas em Mudança

Verão 2001
Nº 98 – 2.ª Série
pp. 17-31

A Instituição Militar no Século XXI

Martins Barrento
General do Exército

1. INTRODUÇÃO

Para tentar saber o que poderá ser a Instituição Militar no século XXI, pareceu-me ajustado adoptar a metodologia que se indica: num primeiro passo, fazer a caracterização da Instituição na época anterior; seguidamente, referenciar os elementos endógenos e exógenos que hoje se notam e que possam determinar a sua evolução; por fim, fazer reagir esses elementos no quadro da caracterização daquele período, na tentativa de adquirirmos uma visão prospectiva da Instituição.

Apesar do risco em que sempre se incorre quando pretendemos "saber" o futuro, com esta abordagem deverá ser possível chegar, racionalmente, a um esboço do que poderão vir a ser os aparelhos militares no século que agora começou.

Como nota introdutória deve sublinhar-se que a evolução da sociedade, das instituições e da História, em geral, caracteriza-se pela continuidade, a qual se não conforma com esta divisão do tempo, em anos, séculos e milénios. Quer isto dizer que a fronteira entre os séculos é apenas nossa, nesse jeito humano de arrumarmos as coisas no tempo, e que os elementos de evolução são sintomas que também se não acomodam a essa arrumação. A Instituição Militar no século XXI há-de ser sempre a resultante de uma adaptação progressiva às necessidades, cenários e desafios que se vêm revelando, ou irão surgir, tendo em conta o aperfeiçoamento dos equipamentos, ou os novos "utensílios" que a ciência e a tecnologia tornarão disponíveis.

De acordo com aquilo que nos foi pedido, pretende-se uma visão global da evolução e não o tratamento do caso nacional. Assim faremos. Deve, porém, notar-se, que sendo muito difícil apresentar um caminho de evolução que contenha o que vai acontecer nas diversas regiões do globo, tentaremos apresentar um panorama abrangente, ainda que este possa conter aquele velho pecadilho que é termos uma visão demasiadamente europeia das coisas.

Deve também dizer-se, nesta introdução, que a função que exerci até há bem pouco tempo – Chefe do Estado-Maior do Exército – não me dá qualquer autoridade para elaborar sobre esta matéria, por a nossa atenção ter estado quase totalmente dedicada à solução dos problemas do presente e do futuro próximo, havendo muito pouca disponibilidade para a reflexão que a visualização a longo prazo exige.

Ao reflectirmos agora sobre esse devir, desejamos que este despretensioso trabalho seja claro e polémico, por forma a suscitar a discórdia e o debate. Se assim acontecer, não saberemos por certo o que vão ser os aparelhos militares do século XXI, mas se o nosso esboço contribuir para o aperfeiçoamento do desenho, consideraremos útil este artigo.

2. A INSTITUIÇÃO MILITAR NO FINAL DO SEGUNDO MILÉNIO

O aparecimento e a afirmação dos Estados-Soberanos, na segunda metade do segundo milénio da nossa Era, levou à formação de aparelhos militares que deram ao Poder a capacidade de utilizar o braço armado em proveito dessa identidade e afirmação. Eles manifestavam o poder do Estado no seu interior, face aos países vizinhos e, por vezes, em espaços geográficos afastados; mais modestamente, eram veículos da coesão interna e mostravam a vontade de defender as suas fronteiras.

Após a revolução francesa, com o contacto directo que se estabeleceu entre o cidadão e o Estado, o dever de defesa passou a ser parte integrante da cidadania e a guerra ultrapassou as fronteiras para defender ou fazer impor as ideias revolucionárias. Porque o dever era quase gratuito e o "sangue" se tornou mais barato, os exércitos aumentaram de volume e passaram a ser mais facilmente chamados a intervir.

No nosso século, função de uma quase exponencial evolução tecnológica, aumentou-se significativamente a capacidade de movimentar, comunicar e destruir, tendo-se até chegado ao paroxismo do aniquilamento com o nuclear. Essa demonstração do apocalipse conseguiu a "Grande Paz", chamada "Guerra Fria", mas procurando-se evitar a grande guerra entre os desenvolvidos aparelhos militares das duas superpotências e dos seus aliados, não se impediu as pequenas guerras e ressurgiram velhas técnicas de agir contra os mais poderosos, como a subversão e o terrorismo. Os aparelhos militares adaptaram-se aos desafios, à segurança, à complementaridade e à convergência de esforços obtida nas alianças; procuraram ultrapassar ou estar ao nível dos possíveis adversários no campo tecnológico; quanto à organização, experimentaram responder às necessidades militares tendo em conta a tecnologia que incorporaram e as condições sociais e financeiras dos respectivos países; procuraram soluções, quanto ao potencial humano, que foram da conscrição ao profissionalismo; e, de um modo geral, afirmando posições defensivas,

muitos prepararam e mantiveram capacidades ofensivas que são manifestações de poder e dão uma maior credibilidade à dissuasão.
No final do século assistimos à utilização intensa dos aparelhos militares em operações de apoio à paz, porque conservando a capacidade de realizar aquilo que deles se espera – o combate – além de efectuarem as acções necessárias têm um efeito dissuasor sobre as partes em conflito e guardam a capacidade para operar em patamares superiores de violência.

3. ELEMENTOS DE MUDANÇA

Os principais elementos de mudança devem ser procurados na moldura política internacional e no quadro geoestratégico daí decorrente; no quadro político e na sua evolução, por ser a política quem determina a utilização dos aparelhos da coacção militar; e na evolução científica e tecnológica, por serem estas que originam e produzem as alterações nos meios de utilização militar e, consequentemente, nas suas estruturas organizativas e processos de actuação.
Procuremos, então, descobrir os elementos de mudança nestas três áreas.

a. No Quadro Global

As grandes alterações no quadro global são, em nossa opinião, o surgimento de novas ameaças, o fenómeno da globalização, a diferença cada vez mais nítida entre países ricos e pobres, o facto de termos chegado no final do milénio a um sistema de poder unipolar, e a esperança da paz que se instalou e expandiu com o fim da Guerra Fria.
O aparecimento de novas ameaças, como a destruição do ambiente, do Homem e da tranquilidade, por acção do homem, passou a ser motivo de particular preocupação. Parece hoje definitivamente adquirido que os modelos de desenvolvimento e a incúria que degradam o ambiente para além dos limites em que ainda é possível sua regeneração, não são aceitáveis. Assim como há regras que restringem a liberdade dos indivíduos quando esta interfere de forma inaceitável com a dos outros, prevalecendo o interesse social sobre o individual, há também que definir e impor normas que evitem a destruição deste legado que é de todos – a

Terra. Outro tanto acontece com aqueles que para obterem lucros enormes não hesitam em destruir o Homem e a sua vontade, criando dependências logo na juventude e dando origem a problemas humanos trágicos e de muito difícil solução. Sem o carácter de novidade ressurge também o terrorismo, como processo utilizado por certos grupos para fazer valer os seus pontos de vista, em completo desrespeito e ruptura com a vida, com o homem, com a propriedade e com o direito. Mas agora apresenta elevados níveis de violência, que vão do suicida-bomba, agindo em função de extremismos religiosos doentios, ao emprego de meios de destruição de massa, do biológico ao químico e que poderá chegar ao nuclear.

A globalização faz com que o Homem, onde quer que esteja, não possa continuar indiferente ao que de essencial se passa em qualquer outra parte do mundo. A noção do mundo físico finito, que surgiu a meio do segundo milénio em resultado dos descobrimentos portugueses, atinge agora o conhecimento mais profundo dos outros homens, das suas instituições, das suas maneiras de estar e de agir. Pela evolução dos transportes, pela rapidez das notícias, pela consciência da unidade da raça humana e da participação comum no usufruir da vida e na gestão dos recursos da Terra, acabaram os isolamentos e a autarcia de que usufruíam as unidades políticas e surgiram direitos e normas universais que as fronteiras não podem limitar nem esconder. Se isto era já uma preocupação antiga, como vimos, em Las Casas, quando se referia aos direitos dos índios dos novos territórios conquistados, hoje passa-se em relação a todos os homens no interior de todos os países. É como se a frase da filosofia clássica, de que "nada do que é humano me é indiferente", adquirisse ressonâncias políticas e tocasse a vontade de agir. Uma alteração desta natureza tem forçosamente que produzir efeitos nos modos de actuar a nível político e, nomeadamente, quanto à utilização dos aparelhos militares.

Tudo isto sucede, também, num momento de desenvolvimento muito desigual, em que o fosso que separa os países ricos e pobres é cada vez mais pronunciado. De facto, os países pobres não têm os conhecimentos e o capital que necessitariam para o seu progresso e a lógica da economia não favorece o suprimento dessas falhas. Tendo muitos desses países adquirido a sua independência política em tempos recentes, o que se tem vindo a verificar, em muitos casos, não houve idêntico movimento no âmbito da economia; contrariamente, a sua dependência económica tem aumentado.

Nesta situação, parece que só com a solidariedade universal ou com uma "Nova Ordem Internacional" se poderão encontrar os caminhos para a solução deste magno problema. Além disso, como estão normalmente associados à falta de desenvolvimento, crescimentos demográficos muito elevados, as diferenças de bem-estar em relação aos países ricos, as privações e até a fome são cada vez mais difíceis de aceitar, originando um reconhecido mal-estar. Este é um quadro de tensões que poderá adquirir tonalidades rácicas, já que as fronteiras entre o bem-estar e o mal-estar separam, muitas vezes, raças e etnias.

Apesar destas grandes divisões, com o desaparecimento da União Soviética e as limitações ainda existentes na Europa e na China, passámos a viver num mundo unipolar. Nenhum outro poder está hoje em condições de competir com os EUA, que por isso usufrui de uma demasiada liberdade para agir e interferir em todo o mundo na defesa dos seus próprios interesses. Além disso, quando esses interesses não são partilhados com os interesses dos outros países, surgem naturalmente tensões. Mesmo quando é utilizado o argumento de se agir na defesa de certos princípios, actuando quase como polícia do Orbe, grande parte dos países não lhe reconhece esse direito, pois as intervenções são ditadas muito mais pelo interesse do que pelo altruísmo.

No quadro mundial deve falar-se, ainda, na esperança de paz que surgiu e se expandiu com o fim da Guerra Fria. Como sucede, frequentemente, depois dos grandes conflitos, após a elevada tensão em que se viveu até à última década do milénio, consequência das diferenças ideológicas dos dois blocos e dos sofisticados e diversificados arsenais disponíveis, a ideia de se ter chegado à paz atingiu grande parte da humanidade. Isto é particularmente notável no mundo ocidental em que nos inserimos, dada a propensão, idealista mas pouco racional, que a maioria da "inteligentzia" tem para abraçar a utopia da paz. Infelizmente, como sucedeu também em períodos anteriores, os acontecimentos estão afirmando com muita clareza que a condenação da guerra e a utopia da paz não conseguem vencer as pulsões belígeras que existem em muitos grupos políticos, raciais, religiosos e, até, civilizacionais. A obtenção de finalidades políticas e de outros interesses pela afirmação da violência continua a existir sem que se vislumbre o seu desaparecimento, e a violência dispõe hoje de uma capacidade acrescida de destruição, resultante da letalidade dos modernos instrumentos bélicos.

Este quadro global que traçámos é, pois, uma moldura preocupante sobre o devir das sociedades políticas e do homem, e terá por certo implicações nas instituições militares que futuramente irão existir.

b. No Quadro Político

No quadro político os principais agentes de mudança devem ser encontrados nas formas como o regionalismo se manifesta, no enorme poder que hoje tem a comunicação social e no peso que adquiriu a opinião pública em relação à condução da manobra política.

O macroregionalismo é um fenómeno que ganhou maior projecção na segunda metade do século XX, com o fim da II Guerra Mundial e a emancipação de territórios não autónomos que se lhe seguiu. De facto, começou-se a adquirir consciência de que a maioria das unidades políticas não estava em condições de, por si só, se libertar da tutela das grandes potências e de poder competir com elas nos mais diversos domínios. Esta constatação conduziu ao agrupamento de vários países em instituições regionais, que estando primariamente orientadas para assuntos de ordem económica, têm também hoje preocupações de ordem política.

Dessas regiões a que mais nos interessa e representa uma notável evolução é a União Europeia, na qual se deram importantes passos no sentido de uma maior integração, mas em que se nota ser difícil fazer convergir diferentes interesses nacionais em políticas comuns, nomeadamente nos campos da política externa e da segurança. Com avanços e recuos e certamente com lentidão, função do peso da História, das instituições e das diferenças de sensibilidade existentes nas várias unidades políticas, é todavia provável que se venham a definir, naqueles dois campos, orientações mais claras e exequíveis.

É igualmente pensável que ao longo deste século processos semelhantes venham a acontecer noutras regiões, por ser esta uma forma lógica de fazer convergir capacidades e obter sinergias que permitam diminuir as posições de dependência e subalternidade em relação às grandes potências. Basta lembrar que nas Nações Unidas o poder continua a residir muito mais na oligarquia dos membros permanentes do Conselho de Segurança, do que no plenário da Assembleia Geral.

O microregionalismo, em nosso entender, vai manifestar-se frequentemente, porque em muitas unidades políticas existem regiões com certa

identidade que aspiram à autonomia, ou mesmo à independência, não hesitando em utilizar a violência para as conseguir. Após a queda do muro, certos países apoiaram a criação de novas fronteiras, contrariando a ideia ainda existente de que seria preferível para a paz que estas não fossem alteradas. Função destes "maus exemplos" e dos conflitos que originaram, julgamos que futuramente estas situações devam ser avaliadas com muito mais cuidado. Com efeito, há que distinguir os casos em que existem genuínas, lógicas e aceitáveis tendências autonómicas e aqueles em que apenas há uma minoria activa e violenta que quer o poder, ou se manifesta o interesse das outras unidades políticas em estender a sua soberania ou influência a essas regiões.

Todas estas questões se tornam ainda mais complexas, porque sendo as fronteiras, até certo ponto, isóbaras do poder, para além dos poderes da unidade política e da região em causa, estão presentes os dos estados vizinhos que apoiem ou desapoiem a autonomia e até o da comunidade internacional, nos casos em que aquela questão lhe não é indiferente. Pensando na presença de todos estes actores, é fácil concluir que surgirão desacordos e tensões que, a não serem resolvidos a nível político, poderão degenerar em conflitos. Isto sucede, neste momento, em várias regiões do globo, sendo a maior parte das actuais intervenções militares internacionais resultante de situações desta natureza.

A comunicação social tem uma influência cada vez maior na política. Pelo impacto que tem no público ela pode gerar agitação ou acalmia, confiança ou suspeição, inflamar ódios ou diluí-los, informar ou desinformar, criar segurança ou insegurança. Com base no dever de informar e na liberdade para o fazer, de que usufruem nos regimes democráticos, os seus agentes (particularmente os que determinam a política de informação) podem hoje soltar ventos que depois se não controlam, ou serem tentados a substituir o poder político instituído. Por vezes querem-nos fazer crer que são agentes de uma democracia directa, tipo cidade de Geneve, de Rousseau; mas eles dispõem, de facto, de tal poder, que utilizando também uma ideia daquele pensador, seria bom que fosse só Deus a usá-lo; o problema é que quem o usa são apenas homens que exprimem o interesse de um grupo, ou o seu próprio interesse, muitas vezes afastado do interesse da maioria.

O peso das opiniões públicas, na sociedade ocidental, é também um importante elemento a ter em consideração, porque estas condicionam fortemente a acção política. Isto sucede porque os detentores do poder

estão hoje altamente dependentes de continuarem a exercê-lo em função da opinião pública e porque os dirigentes políticos demonstram, de um modo geral, um demasiado apego pelo mesmo; por o público ser influenciado pela comunicação social, a qual, tendo interesses próprios, se comporta frequentemente como um contra-poder; porque os políticos têm, por razões históricas, algum pudor em fazer pedagogia, temendo que essa atitude possa ser confundida com a propaganda, técnica que foi muito empregue pelos regimes ditatoriais. Estas razões fazem com que a classe política olhe com muita atenção, quando não com temor, as opiniões públicas, levando-a a abraçar com facilidade o populismo e a demagogia e a agir, muitas vezes, em função das sondagens.
Porque o público é dificilmente informado e em grande parte dos países ocidentais se faz muito pouco pela sua formação em cidadania, há assuntos vitais do Estado, como a sua segurança e defesa, que sendo pouco conhecidos, não é tornada evidente a sua necessidade por serem parcos os dividendos políticos daí recolhidos. Não tendo o público conhecimento da necessidade e das necessidades das Forças Armadas, estas nunca aparecem como preocupações ou aspirações da opinião pública. Logo, a menos que haja uma classe política dirigente com um elevadíssimo sentido de Estado e pendor pedagógico, não se mostra aos cidadãos a imprescindibilidade dos aparelhos militares, e a acção política não contraria a sua descapitalização.

c. Quadro Tecnológico

No quadro tecnológico, com significado para os aparelhos militares, julgamos encontrar elementos de mudança na precisão da capacidade de destruir, na continuação do desenvolvimento das armas "anti-meios" e nos elevados custos da investigação e da moderna tecnologia.
A capacidade de destruir com elevada precisão a grandes distâncias é algo que já foi testado, com resultados importantes, nos conflitos do Iraque e dos Balcãs, sendo de prever melhorias de eficácia: no rendimento (obtenção, tratamento e oportunidade) das informações necessárias para a utilização eficiente das armas; no aumento da distância entre as plataformas de lançamento e os alvos; na manutenção de elevadas precisões, já que só esta característica, conjugada com informações fiáveis, evitará os danos colaterais que podem ser altamente gravosos para a evolução de

um conflito e que também deixam marcas na consciência; e nos melhores rendimentos da avaliação dos danos causados nos objectivos, operação importante para a conduta das operações.

Esta capacidade é cada vez mais importante, porque apesar de ela, por si só, não poder vencer um adversário (isso apenas é possível colocando unidades no terreno que garantam o controlo de um território, de uma população e das suas forças militares) pode limitar significativamente as suas capacidades de defesa e de produzir baixas, bem como levá-lo a conformar-se com determinadas regras que lhe sejam impostas. Não será a ideia de Douhet, de se ter encontrado a vitória com o vector aéreo, mas num conflito com um adversário de tecnologia inferior permite limitar a utilização de certas armas, impor restrições, fazer baixar o patamar da violência.

O guiamento de meios a longas distâncias tem sido ultimamente utilizado com sucesso em armas e em plataformas de reconhecimento. Mas a evolução da tecnologia já existente permitirá, por certo, no futuro, o guiamento eficaz de armas e de plataformas de lançamento de armas a grandes distâncias, sendo lógico apresentar-se como tendência a desnecessidade de guarnições nesses meios, nomeadamente aéreos, o que evitará perdas humanas.

Na permanente "dialéctica" entre a espada e o escudo, o ataque e a defesa, a destruição e a protecção, as armas "anti-meios", com elevada capacidade de destruição, ganharam realce na segunda metade do século XX, função dos alcances obtidos, maior eficácia e preços extraordinariamente inferiores aos dos meios que podem destruir.

Ao nível do nuclear o debate continua, mas quem possa dispor de defesa para armas nucleares usufrui de uma muito maior segurança e tranquilidade. Aos níveis operacional e táctico, a existência de armas fiáveis anti-meios (guerra electrónica, mísseis e meios aéreos, carros de combate, navios de superfície, submarinos, etc) dá um grande conforto ao contendor que delas disponha e pode paralisar ou destruir capacidades ofensivas elevadas, com custos muito inferiores. Estas armas dão vantagem ao defensor e funcionam como um elemento equilibrador de potenciais de combate à partida muito desiguais.

O elevado custo da investigação e da produção de meios para equipar as Forças Armadas veio criar uma diferença muito nítida entre os países que têm elevadas capacidades financeiras e tecnológicas e aqueles que as não têm, originando um grande desnivelamento nas possibilidades de segu-

rança e defesa. Este diferencial apenas pode ser mitigado pelas alianças, que disponibilizarão meios tecnologicamente avançados ou segurança, ou então pela compra de materiais por parte de países que tenham disponibilidades financeiras para os adquirir.

4. POSSÍVEL EVOLUÇÃO

a. Síntese dos Elementos

Da caracterização e considerações que anteriormente fizemos, devemos reter, como elementos relativamente firmes, os seguintes:

– os aparelhos militares existentes no final do século XX são muito diferenciados quanto às estruturas, formas de obtenção do potencial humano e tecnologia utilizada, função das disponibilidades financeiras, orientações políticas e diversas situações de segurança. Nota-se, todavia, uma tendência bastante generalizada para utilizar as Forças Armadas em proveito da política externa dos respectivos Estados, para a aproximação às tecnologias mais avançadas que estejam disponíveis e acessíveis, e para a profissionalização do pessoal que as constitui.
– Tendo certas empresas e organismos supranacionais um peso cada vez maior na cena internacional e apesar de haver por parte dos Estados cedências de soberania (a um nível superior para organizações regionais supranacionais, e a um nível inferior para certas regiões com tendências autonómicas), o Estado, dito soberano, continua a ser a unidade de referência da comunidade internacional.
– Apesar de a defesa de princípios e regras de aceitação universal terem cada vez maior projecção, os interesses de cada uma das unidades políticas continuarão a ser os principais elementos determinantes das acções política e estratégica.
– Vivendo-se uma época de plena hegemonia americana, as regiões e países com elevado potencial estratégico vão procurar diminuir a situação de desvantagem em que se encontram, tentando atingir um relativo equilíbrio. Enquanto tal não suceder, os E.U.A. dispõem de uma excessiva liberdade de acção para intervir, em todo o mundo, em defesa dos seus próprios interesses.

– Como resultado das diferenças de bem-estar, das muitas tendências autonómicas que se revelam, de diferenças civilizacionais, étnicas e religiosas que cada vez mais se confrontam sem que haja um correspondente aumento de empatia e tolerância, é previsível um crescimento de tensões e conflitualidade em várias regiões do globo.
– Nota-se por parte da comunidade internacional uma maior preocupação com os direitos humanos, com o ambiente e com a preservação ou obtenção da paz, o que se traduz numa maior ingerência nos assuntos (até aqui, internos) dos Estados e numa mais clara e determinada vontade de intervir.
– Os países vão continuar a procurar nas alianças militares o aumento da sua segurança, obtendo delas, por cedência ou utilização conjunta, o apoio nas valências mais difíceis de conseguir e mais onerosas, por forma a poderem cumprir as suas missões com o máximo de eficiência e o mínimo de atrição.
– Ainda que possa vir a ser utilizada por organizações terroristas, a capacidade nuclear vai continuar a ser essencialmente dissuasiva do emprego de armas nucleares, não influenciando de maneira decisiva os aparelhos militares, excepto quanto à existência, nos países que delas dispõem, de unidades e meios dedicados à sua manutenção e projecção.

Se os elementos acima indicados nos parecem ser relativamente firmes, o espírito de defesa existente nas várias unidades políticas e a tecnologia utilizada pelas Forças Armadas serão variáveis, definindo, por isso, diversos cenários de evolução. Por uma questão de simplicidade, já que na prática a conjugação destas variáveis poderá originar um leque vastíssimo de situações, apresentamos apenas os quatro cenários seguintes:
– Unidades políticas com elevado espírito de defesa e elevada capacidade tecnológica;
– Unidades políticas com fraco espírito de defesa e elevada capacidade tecnológica;
– Unidades políticas com elevado espírito de defesa e reduzida capacidade tecnológica;
– Unidades políticas com fraco espírito de defesa e reduzida capacidade tecnológica.

b. Cenários de Evolução

(1) Unidades Políticas com Elevado Espírito de Defesa e Elevada Capacidade Tecnológica

As suas instituições militares devem:

– Garantir uma capacidade de defesa e de intervenção autónoma, não descurando todavia as alianças;
– Estar preparadas para actuar na ordem interna, isoladamente ou em complemento das forças de segurança;
– Garantir capacidades ofensivas e defensivas;
– Procurar uma permanente adequação entre as ameaças possíveis e intenções prováveis, por um lado, e as disponibilidades financeiras e tecnológicas, por outro;
– Utilizar o voluntariado ou a conscrição consoante as necessidades;
– Evitar a presença do homem no campo de batalha, nas áreas em que a tecnologia o permita;
– Diminuir o efectivo das unidades operacionais do Exército, mantendo a capacidade de combate das unidades fundamentais, à custa do aumento de tecnologia;
– Aumentar, percentualmente, o pessoal destinado à logística, função do aumento de meios de tecnologia avançada;
– Ser dinamizadora das investigações científica e tecnológica nacionais;
– Usufruir de elevado prestígio dentro das instituições nacionais.

(2) Unidades Políticas com Fraco Espírito de Defesa e Elevada Capacidade Tecnológica

As suas instituições militares devem:

– Procurar nas alianças o apoio que minimize as suas limitações no âmbito da defesa;
– Procurar dispor de capacidades eminentemente defensivas, diminuindo as diferenças entre as forças de defesa e as forças de segurança;
– Dispor de um sistema de forças reduzido e dimensionado para as intervenções fora do território nacional;
– Utilizar exclusivamente o voluntariado como forma de obtenção de potencial humano;
– Procurar suprir a escassez de efectivos com o aumento de tecnologia;

– Aumentar as unidades de serviços e diminuir as unidades de combate;
– Ser utilizadoras da investigação nacional;
– Usufruir de pouco prestigio no seio das instituições nacionais.

(3) Unidades Políticas com Elevado Espírito de Defesa e Reduzida Capacidade Tecnológica

As suas instituições militares devem:
– Procurar garantir uma capacidade de defesa autónoma, mesmo que para isso tenham que utilizar formas não convencionais de fazer a guerra;
– Dispor de um sistema de forças que valorize o quantitativo de homens nas fileiras;
– Utilizar essencialmente a conscrição como forma de obtenção de potencial humano;
– Utilizar da melhor forma os meios disponíveis, procurando prioritariamente a obtenção de armas "anti-meios";
– Usufruir de elevado prestígio no seio das instituições nacionais.

(4) Unidades Políticas com Fraco Espírito de Defesa e Reduzida Capacidade Tecnológica

As suas instituições militares devem:
– Fazer a transferência das obrigações de defesa para outro país ou para uma aliança;
– Ser progressivamente substituídas por forças de segurança;
– Estando a perder-se o atributo de Estado que era garantido com a sua existência, deve estar a verificar-se um processo de extinção da unidade política como soberana e independente.

c. Consideração Final

No final do trabalho, analisando-o, ocorre-nos a ideia de estarmos face ao "mons parturiens", pois a descrição dos quatro cenários, acima feita, dá-nos a sensação que a montanha pariu um rato. Mas será lógico, não sendo adivinho e utilizando, como cremos, um caminho intelectualmente honesto, ir mais além?
Talvez não.

Verão 2001
Nº 98 – 2.ª Série
pp. 33-48

Que Modelo de Militar para a Nova Arte de Guerra e Paz?

Guilherme Belchior Vieira
Tenente-General do Exército (Ref.)

"A comunidade mundial necessita, mais do que nunca, de guerreiros adestrados e disciplinados, prontos a colocarem-se ao serviço da autoridade política. Tais guerreiros devem ser vistos como protectores da civilização, não como seus inimigos. Protectores contra fanáticos étnicos, senhores da guerra regionais, intransigentes ideológicos, salteadores comuns e criminosos internacionalmente organizados."

John Keegan (1993)[1]

"Vivemos a mais dramática revolução no nosso pensamento sobre guerra e paz dos últimos 200 anos."

Christopher Bellamy (1997)[2]

INTRODUÇÃO

É incontestável que o pós-Guerra Fria, gerador de uma situação em que "a clara distinção entre a guerra e paz de novo desapareceu"[3], se tem revelado, e promete assim continuar, muito mais instável e violento do que os quarenta anos de Guerra Fria. Os conflitos armados recrudesceram por todo o mundo, nomeadamente na África sub-sariana, e reacenderam-se no coração da Europa. Mas, o mais importante é que a *natureza* de cerca de 90% destes conflitos se alterou. A designação de "novas guerras" assenta-lhes bem dado que, contrariamente às guerras entre estados por objectivos bem definidos, se trata de "conflitos internos em que se confrontam o estado e actores não-estatais num processo de interacção violenta, como resultado de diferenças étnicas, tribais, religiosas ou políticas"[4].

Se é certo que já no decurso da Guerra Fria, em particular na África e no Sul da Ásia, haviam sido desencadeadas "novas guerras", foram porém os acontecimentos de 1989 que contribuíram, sem dúvida, para a sua rápida evolução, tanto na Europa como por todo o mundo, devido,

1 "History of Warfare", Pimlico, Londres, 1994.
2 "Knights in White Armour", Pimlico, Londres, 1997.
3 Obra referida em 2.
4 Robert L. Pfaltzgraff Jr. e Richard H. Schultz Jr., "Ethnic Conflict and Regional Instability", Strategic Studies Institute, US Army College, 1993.

fundamentalmente, ao desaparecimento de identidades políticas associadas com a Guerra Fria e à disponibilidade de armamento excedente proporcionado pela distensão do pós-Guerra Fria[5]. É assim que a guerra na Bósnia-Herzegovina é com frequência considerada como o arquétipo das "novas guerras".

John Keegan[6] e Martin van Crefeld[7], ambos historiadores militares, entre outros autores, assinalam o fim *aparente* da era da guerra clausewitziana face à regressão a comportamentos preclausewitzianos que caracteriza as "novas guerras"[8]. Os polemólogos consideram como *muito* improváveis as guerras gerais e *apenas* improváveis as guerras limitadas, do tipo das Falklands/Malvinas em 1982 e mesmo da Guerra do Golfo em 1991, e os especialistas no campo da previsão apontam a existência em continuidade de cerca de trinta operações de um nível intermédio entre a manutenção de paz e a guerra limitada, em simultâneo com uma dezena de operações de manutenção da paz tradicionais[9]. Estas previsões justificam a mudança fundamental, sublinhada por Charles Moskos Jr., no ênfase das forças armadas da defesa do *santuário* nacional para as operações de apoio à paz. Por outro lado, acrescenta o mesmo autor, as ameaças à segurança nacional assumem, cada vez mais, dimensões transnacionais, tais como o tráfico de drogas, a imigração incontrolável e a degradação ambiental"[10]. Se a estes factores se adicionar a incontível pressão dos proclamados "dividendos da paz", compreende-se a necessidade imperiosa e urgente de reformar os pesados, pouco flexíveis e dispendiosos aparelhos militares da Guerra Fria e entrar, assim, decisivamente no período pós-moderno da evolução da própria instituição militar.

A definição do modelo de militar para "a nova arte de guerra e paz", na expressão feliz de Bellamy[11] para a *arte* que as novas missões das forças armadas exigem, não pode deixar de passar por uma prévia análise da natureza, características e consequências das "novas guerras"; dos diferentes tipos de operações de apoio à paz que aquelas guerras e outros

5 Mary Kaldor, Introdução a "New Wars", Pinter, Londres/Washington, 1997.
6 Obra referida em 1.
7 "The Transformation of Warfare", New Press, Nova Iorque, 1991.
8 Introdução referida em 5.
9 Obra referida em 2.
10 Capítulo "Toward Postmodern Military: The United States as a Paradigm" da obra "The Postmodern Military", Oxford University Press, Nova Iorque/Oxford, 2000.
11 Obra referida em 2.

conflitos armados implicam; e, enfim, do desenvolvimento em curso acelerado da pós-modernidade da instituição militar. Só depois será possível concluir sobre um modelo de militar consistente e compatível com os imperativos das novas missões, mas também com muitos aspectos convencionais da instituição militar.

AS "NOVAS GUERRAS": NATUREZA, CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS

A nova *natureza* das "novas guerras" decorre[12], para além dos aspectos em que se baseia a definição (já citada) destes conflitos, da tendência neles verificada para a redução sensível do total de baixas e da participação directa, surgindo contudo o *ratio* de baixas civis para baixas militares dramaticamente acrescido; da sua mais longa duração; da sua mais ampla dispersão; e de raramente terem finais decisivos, prolongando-se, mesmo quando o cessar-fogo é declarado, numa violência de baixo nível que não é nem guerra nem paz.

Entre as características que distinguem as "novas guerras" das guerras anteriores, convirá sublinhar[13] que elas não pressupõem a existência de estados, surgindo da desintegração ou erosão das estruturas estatais caracterizada pela perda da legitimidade das instituições políticas e do consequente colapso do monopólio da violência organizada; que contam com o apoio externo proporcionado por diásporas, mercenários estrangeiros, máfias ou poderes regionais; que envolvem grupos de para-militares e grupos de criminosos, dispondo, em geral, apenas de armamento ligeiro, em investidas dispersas, fragmentadas, acompanhadas pelo desencadeamento de acções de terrorismo selectivo e de sideração.

Como consequências, sempre dolorosas, as "novas guerras" provocam[14] deslocações de populações – as ignóbeis "limpezas étnicas" – que estão associadas a multidões de refugiados e à sua contrapartida de repatriação forçada ou colonização, como no caso dos Russos na Chechénia ou dos Sérvios no Kosovo; são profundamente destrutivas em termos económicos, sociais e culturais.

12 Introdução referida em 8.
13 Introdução referida em 8.
14 Introdução referida em 8.

O AMPLO ESPECTRO DAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

A Carta das NU não contém qualquer definição de operações de apoio à paz e, curiosamente, nada nela existe que autorize a sua realização[15]. Foi o "congelamento" do seu Capítulo VII (Acção em caso de ameaças à paz, quebras da paz ou actos de agressão) verificado durante a Guerra Fria que, como refere Richard Connaughton, fez emergir as operações de apoio à paz, no âmbito do Capítulo VI (Acordo pacífico de disputas), então como "uma área de interesse principalmente para os estados pequenos e não-alinhados"[16]. Hoje é no intervalo entre os Capítulos VI e VII que ocorre a maioria das operações de manutenção da paz, que foram por isso designadas como "operações do capítulo 6 1/2" pelo Secretário-Geral Dag Hammarskjold. Contrariamente às operações de imposição da paz, estas operações, intermédias entre a manutenção da paz e a guerra limitada, exigem o consentimento das partes beligerantes.

No Glossário das NU[17] pode ler-se que as operações de apoio à paz são "operações militares não-combatentes desenvolvidas por forças exteriores, com o consentimento de todas as principais partes beligerantes, com vista a monitorizar e facilitar a implementação de um acordo de tréguas existente, em apoio de esforços diplomáticos para alcançar um acordo político". Convirá, no entanto, acrescentar que, de acordo com a definição do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (1992), "se os meios pacíficos falharem, as medidas preconizadas no Capítulo VII devem ser usadas, sob decisão do Conselho de Segurança, para manter ou restaurar a paz e segurança internacional face a uma ameaça para a paz, quebra da paz ou acto de agressão".

A partir de 1989 as operações de apoio à paz tornaram-se mais complexas e multifacetadas, passando a caracterizar-se por um conjunto muito amplo e diversificado de actividades visando o estabelecimento e manutenção da paz.

Ainda segundo as NU[18], as operações de apoio à paz desenvolvidas até hoje caem em três categorias gerais:

---

15 Obra referida em 2.
16 "The Nature of Future Conflict", Leo Cooper, Londres, 1995.
17 htp/www.nu.org /peace/intro/2.htm.
18 Site referido em 17.

– *Missões de observadores militares,* integrando um número reduzido de oficiais desarmados com missões diversas de observação e reconhecimento, tais como a monitorização de cessar-fogos ou armistícios, a verificação da manutenção de dispositivos ou retiradas de tropas, o patrulhamento de fronteiras ou zonas desmilitarizadas;
– *Forças de operações de apoio à paz,* constituídas por contingentes nacionais, empenhadas no cumprimento de tarefas similares às das operações militares e, frequentemente, a actuar como um tampão entre partes hostis;
– *Operações multidisciplinares complexas,* desenvolvidas por pessoal militar, polícia civil e outro pessoal civil mandatados para ajudar a criar instituições políticas e a alargar a sua base, trabalhando com governos, ONG e grupos de cidadãos locais; para proporcionar assistência de emergência; monitorizar o respeito pelos direitos humanos; apoiar a desmobilização dos antigos combatentes e a sua reintegração na sociedade; facilitar o regresso de refugiados; proceder a desminagens; formar e treinar forças armadas e forças de segurança; organizar e conduzir eleições; e a promover práticas sustentáveis de desenvolvimento.

Reconhecendo que as definições de forças de operações de apoio à paz são quase tão numerosas como os comentadores deste assunto, Charles Moskos Jr. sublinha que, no entanto, em todas elas se encontram presentes dois temas elementares: a *imparcialidade* e a *não-coerção*, avança a seguinte definição de trabalho: "Componentes militares de várias nações, operando sob o comando de um corpo mundial *imparcial* e comprometido a um *uso mínimo absoluto da força,* que procuram reduzir ou prevenir hostilidades armadas". Em consequência, os militares "que servem numa capacidade militar sob o comando autorizado por um mandato internacionalmente aceite aderem à imparcialidade e subscrevem os mais estritos níveis de força mínima absoluta funcionalmente relacionados com a autodefesa"[19].
Em termos de empenhamento militar, as operações de apoio à paz envolvem um sem-número de tarefas decorrentes[20] desde o ideal desenvolvimento preventivo, que se pretende dissuasivo, até à protecção da

19 "Peace Soldiers – The Sociology of United Nations Military Force", University of Chicago Press, Chicago/Londres, 1976.
20 Obra referida em 2.

ajuda humanitária, em situações de inexistência de autoridade em quem as NU possam confiar o transporte e distribuição imparcial da ajuda, passando pela monitorização dos cessar-fogos e controlo de zonas-tampão na tradicional manutenção da paz, e pela formação e treino de forças armadas para os novos estados no âmbito da "implementação de um vasto acordo". Tarefas cumpridas num quadro de intervenção imparcial e de mínima coerção, defensiva e de protecção e apoio das populações envolvidas e das agências/organizações de âmbito humanitário.

A TRANSIÇÃO ACELERADA PARA A PÓS-MODERNIDADE MILITAR

No Seminário Interuniversitário sobre Forças Armadas e Sociedade da Universidade de Chicago, o mais reputado centro internacional de sociologia militar, os sociólogos, politólogos e historiadores consideram que assistimos hoje nas democracias consolidadas a uma transição acelerada de formas de organização militar designadas como modernas para formas pós-modernas.

Esclarecem os mesmos investigadores que a modernidade militar, em plenitude no século XIX, estava inextricavelmente associada com o surgir do estado-nação. Embora a organização militar moderna nunca tivesse assumido um tipo puro, o seu formato básico era a combinação de soldados e postos inferiores conscritos (a milícia) com um corpo de oficiais profissionais, orientada para a missão de guerra, masculina na sua constituição e no seu etos e claramente diferenciada da estrutura e cultura da sociedade civil. Em contraste, a organização militar pós-moderna caracteriza-se por uma distensão ou afrouxamento dos laços com o estado-nação. O seu formato básico passa a ser uma força voluntária, orientada para outras missões além da guerra, crescentemente andrógena na sua constituição e no seu etos[21].

A pós-modernidade militar caracteriza-se por cinco mudanças organizacionais principais[22]:

– A crescente interpenetração das esferas civil e militar, tanto no domínio estrutural como cultural;

21 Capítulo " Armed Forces after the Cold War" da obra referida em 10.

22 No capítulo referido em 10.

– A diminuição das diferenças entre os diferentes postos da hierarquia e as funções de combate e de apoio;
– A combinação de missões de guerra com outras missões que não seriam consideradas militares no sentido tradicional;
– O empenhamento frequente das forças militares em missões internacionais autorizadas (ou, no mínimo legitimadas) por autoridades que transcendem o estado-nação;
– A internacionalização das próprias forças armadas.

Em consequência as missões das forças armadas surgem agora estruturadas segundo parâmetros fundamentalmente diferentes das relativas certezas da Guerra Fria, passando as operações de apoio à paz a ocupar na doutrina militar uma posição privilegiada. O que não significa, contudo, que a preparação para o combate seja descurada.

A EVOLUÇÃO DO MODELO DE PROFISSIONAL MILITAR AS PRINCIPAIS MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS

"Capazes de combater, preparadas para ajudar." [23]

Face à incerteza e turbulência que têm caracterizado o pós-Guerra Fria, as missões multifuncionais e multinacionais que competem às forças armadas surgem integradas em duas finalidades gerais:
– Protecção e segurança do "santuário" nacional e aliado;
– Conduta de operações de apoio à paz como parte da política de segurança nacional.

As duas finalidades merecem a mesma atenção, sendo a segunda mais urgente e tendo a primeira prioridade em caso de concorrência. A primeira finalidade, no que respeita ao "santuário" nacional, constitui ainda hoje, mesmo quando não exista ameaça externa, um desempenho essencial para que os estados sejam reconhecidos como soberanos. No caso de ameaças internas à soberania nacional as forças armadas, mediante a

23 Citação do Chefe do Estado-Maior do Exército alemão na Conferência de Comandantes do Exército em 1993.

proclamação do estado de excepção, podem apoiar ou substituir a autoridade civil.
Para além do apoio tradicional das forças armadas às actividades dos serviços de protecção civil (tanto nacionais como estrangeiros), "a redução dos potenciais militares verificada no pós-Guerra Fria trouxe consigo a tendência para considerar as forças armadas como um recurso nacional com comprovada capacidade para solucionar muitos problemas sociais"[24]. É assim que, mesmo nos EUA, têm sido debatidas no Congresso propostas para o empenhamento de forças militares no combate ao tráfico de drogas, no apoio da reconstrução de cidades ou no ensino de crianças em escolas do interior.

O PROFISSIONAL MILITAR

"A profissão militar é um completo estilo de vida." [25]

Os estudo realizados nos EUA pelos sociólogos Samuel Huntington e Morris Janowitz, a partir do final da década de 50, constituem, ainda hoje, dois importantes referenciais para as questões conceptuais mais instantes da problemática do profissionalismo militar. Para Huntington[26] a carreira militar é uma profissão completamente desenvolvida porque nela se verificam as três características principais do tipo ideal de profissão: a destreza, o espírito corporativo e a responsabilidade. Apenas os militares directamente empenhados na "administração da violência" são, para Huntington, membros da profissão militar. As características destes profissionais derivam do conteúdo e da função do seu empenho militar, sendo por eles conformadas. Assim, o profissional militar é, nomeadamente: obediente e leal para com a autoridade do estado; competente nos assuntos militares; dedicado na utilização da sua capacidade para proporcionar segurança ao estado; política e moralmente neutral. O seu sentido de compromisso profissional é conformado por uma ética que reflecte um conjunto, cuidadosamente inculcado, de valores e atitudes

24 Louis W. Goodman, "Military Role Past and Present", em "Civil-Military Relations and Democracy", edição de Larry Diamond e Marc F. Plattner, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/ /Londres, 1996.
25 Morris Janowitz, "The Professional Soldier", Free Press, Nova Iorque, 1971.
26 "The Soldier and the State", Harvard Union Press, Cambridge (Mas.), 1957.

que constitui uma singular perspectiva profissional (ou mentalidade militar) caracterizada como "realista e conservadora"[27].

Par Janowitz[28], em contraste, as forças armadas são um sistema em que as características profissionais dos militares se alteram com o tempo e são variáveis na medida que integram normas e conhecimentos práticos que incluem a administração directa da violência, mas que não se reduzem a esta administração.

Embora especifique as características que fazem dos militares profissionais (domínio baseado na experiência, aprendizagem prolongada, identidade de grupo; ética; pautas de actuação), não identifica a profissão militar como um modelo estático, mas sim como uma organização burocrática de carácter dinâmico que experimenta mudanças no tempo, em resposta a condições de mudança da própria sociedade envolvente.

A profissão militar, tradicionalmente focalizada na autoconcepção do guerreiro típico ou do chefe heróico, tem vindo a incorporar novas funções, nomeadamente a de técnico e de gestor. Assim, para que a instituição militar cumpra as suas metas tem que desenvolver e manter um ponderado equilíbrio entre estas diferentes, mas complementares, funções. Durante cerca de um quarto de século a profissão militar foi um misto estável de líderes heróicos, técnicos e gestores.

A longo prazo, conclui Janowitz, a transformação em curso nas forças armadas tenderá para a "convergência com as estruturas e normas civis". Há, pois, que assumir a hipótese de que, como resultado das profundas mudanças sociais, a base da autoridade e da disciplina tenda a evoluir no sentido do consenso "negociado"; as aptidões militares venham a adquirir uma maior representatividade exógena; e nas relações civis-militares o diálogo venha a beneficiar do desenvolvimento da consciência política dos militares. Em conclusão, com a profissão militar a adquirir semelhanças com as grandes instituições burocráticas de carácter não-militar, "as forças armadas, na realidade, tenderão a *civilinizarem-se*".

Estes dois modelos teóricos significativos do profissionalismo militar (modelo institucional para Huntington e modelo ocupacional para Janowitz) vieram estimular um sem número de investigações sociológicas, originando a definição de novos modelos. Charles Moskos Jr., no

27 Gwyn Harries-Jenkins e Charles C. Moskos Ir., "Armed Forces and Society", Sage Publications, Londres, 1981.

28 Obra referida em 25.

seu estudo "The Emergent Military" (1973), argumentava que umas forças armadas "pluralistas" estavam a surgir nos EUA na década de 70, com estruturas e valores que compaginavam, dialeticamente, o profissionalismo militar tradicional (modelo institucional) com o profissionalismo de características de tendência civil (modelo ocupacional). E com este argumento, Moskos definiu um modelo de compromisso: o modelo pluralista, no qual o institucional das organizações combatentes se congregava com o ocupacional das organizações de apoio à decisão e dos serviços.

A característica comum a todos aqueles cidadão que, em permanência, se integram na componente militar da defesa nacional, os profissionais militares, reside no facto deles serem os gestores da violência armada, legítima e organizada, directamente empenhados na sua preparação e aplicação, sempre sob a direcção e controlo do poder político democraticamente instituído. Desta característica decorre outra, também ela essencial, que é a eventualidade do cumprimento da missão de defesa militar poder ir até ao sacrifício da própria vida. Daqui os constrangimentos e, ao mesmo tempo, as garantias e compensações que um estatuto específico confere aos cidadãos-militares. A especificidade do estatuto militar procede, ainda, do carácter absoluto da missão e da obrigação de disponibilidade que ela implica. O estado tem que poder contar, em todas as circunstâncias, com a instantaneidade da resposta do seu "braço armado"[29].

DEFINIÇÃO DO MODELO DO PROFISSIONAL MILITAR PÓS-MODERNO

> *"Os futuros militares terão que ser ágeis, inteligentes, mental e fisicamente robustos e incrivelmente adaptáveis."* [30]

Numa pós-modernidade militar em que, como foi referido, as forças armadas cumprem, prioritariamente, missões relacionadas com operações de apoio à paz, a capacidade de adaptação do profissionalismo

29 Belchior Vieira, "Liderança Militar", Academia Militar, Lisboa, 2001.
30 Christopher Bellamy na obra referida em 2.

militar aos requisitos destas operações só pode surpreender aqueles que, como sublinha Charles Moskos Jr, desconhecendo as normas do profissionalismo militar, põem em evidência os preconceitos de um inflexível *espírito militar* [31]. Nesta adaptação, o profissionalismo militar contemporâneo tem vindo a revelar transparência e integração de valores com a sociedade envolvente e a demonstrar, no cumprimento das missões de apoio à paz, sensibilidade social, respeito pela diversidade e sentido lato de consciência cívica[32].

O grau em que as novas e diversificadas missões exigem novas funções do profissional militar tem sido objecto de amplo debate. Jan van der Meulen, um sociólogo director da Fundação Sociedade Holandesa e Forças Armadas em Haia, define a aparente linha de evolução governamental na Holanda de uma forma assaz curiosa[33]: Embora os *capacetes azuis* requeiram qualificações adicionais, a identidade do militar deriva da sua competência como *capacete verde.* Por outras palavras, ele deve ser orientado para o combate no treino e na atitude, e deve dominar novas técnicas em suplemento, não em substituição." A conclusão dos estudos desenvolvidos pelo Seminário Interuniversitário sobre as Forças Armadas e Sociedade de Chicago, anteriormente referido, não se afasta desta linha de evolução.

Sem descurar o espírito de guerreiro que anima a função de combatente, predominante na fase inicial da modernidade militar, e a especialização crescente das funções de técnico e de gestor, predominantes na fase final, o modelo profissional militar pós-moderno, baseado sobretudo na experiência colhida nas operações de apoio à paz, passou a conferir predominância a um conjunto de actividades emergentes que podem ser reunidas em três funções gerais, necessariamente interligadas, designadas como função de *estudante,* função de *comunicador* e função de *diplomata*.

Na função de *estudante* os profissionais militares desenvolvem a sua formação científica de base – técnica e humanística – através do acompanhamento contínuo da evolução verificada, não só no domínio especificamente militar, mas também noutros domínios com interesse para os seus desempenhos, como o das relações internacionais, direito internacional, economia, sociologia, psicologia e antropologia, sendo estimu-

31 Obra referida em 19.

32 Franklin C. Pinch, "Canada: Managing Change with Shrinking Resources", na obra referida em 10.

33 Capítulo "The Netherlands: The Final Professionalization of the Military" da obra referida em 10.

lados pela sua instituição a realizarem estudos complementares em universidades civis. Desta forma, os militares tornam-se mais esclarecidos na sua participação nos grupos de trabalhos de reorganização e doutrina, nos estados-maiores e centros de investigação civis-militares e no seu diversificado empenhamento operacional.

A importância da função de *comunicador* decorre, fundamentalmente, de três factores: a mediatização que os órgãos de comunicação social (em especial a TV) conferem às acções militares, a natureza multinacional dos contingentes e, sobretudo, o contacto humano – com as populações, autoridades locais e partes em confronto – que as operações de apoio à paz implicam.

Em relação aos dois primeiros factores, os programas dos cursos iniciais de todas as categorias de pessoal militar passaram a incluir, a par do ensino de línguas, o ensino de normas de relações públicas e da forma de lidar com os correspondentes da imprensa e, para os quadros, a prática de comportamento diante das câmaras e dos microfones.

Em relação ao terceiro factor, isto é ao contacto humano, a compreensão da natureza humana, o seu apreço numa perspectiva histórica e o conhecimento multicultural, facultados pela função de *estudante,* constituem a base desta comunicação. Depois são as técnicas em torno de um genuíno respeito pelos outros. E, a culminar, um enquadramento exemplar e atento. Numa era em que a mestria tecnológica tornou possível a "guerra virtual"[34] do Kosovo (sem riscos para as forças aéreas e navais que a desencadearam), considerada justamente a primeira guerra pós-moderna, o ressurgimento do contacto humano como característica decisiva das operações de apoio à paz significa, tão somente, que a paz protegida e apoiada só tem sentido quando aqueles que são protegidos e apoiados souberem construir um desígnio comum.

E, por fim, a função de *diplomata,* a mais surpreendente das três funções emergentes na pós-modernidade militar, face à consolidada supremacia dos agentes do poder político sobre os militares nas democracias do nosso tempo. Isto quando a tecnologia das comunicações, em "explosivo" desenvolvimento, permite, não só um contacto directo e imediato entre os responsáveis políticos e os comandantes militares no terreno, mas também que os políticos possam acompanhar "ao vivo" a conduta operacional. O certo é que, por exemplo em relação à Guerra do Golfo, o general bri-

34 Michael Ignatieff, "Virtual War-Kosovo and beyond", Chotto & Windus, Londres, 2000.

tânico Peter De La Billiere[35] reconhecia, como um dos princípios básicos do alto comando que ali aprendera, "que um comandante superior deve manter todos os seus subordinados ao corrente do que se passa, tanto no teatro como no exterior, e que muitas vezes, ele deve agir mais como um diplomata do que como um militar".

A função do *militar-diplomata* deriva, segundo Christopher Dandeker[36], da complexidade dos problemas políticos das operações de coligação que, em conjugação com a redução do tempo para decidir para os decisores político e militar provocada pela velocidade dos eventos e da sua difusão pelos média, vieram exigir uma mais íntima cooperação político-militar. E Dandeker conclui: "o resultado é uma menos clara divisão entre práticas políticas e militares e um desafio às tradicionais ideias do profissional militar como um técnico apolítico". Em consequência, os profissionais militares têm que saber utilizar as práticas políticas da mediação e negociação no seu relacionamento directo com as autoridades e populações locais, as partes em confronto, ONG e jornalistas.

CONCLUSÃO

A instituição militar, mais do que nenhuma outra instituição, é afectada por factores tanto nacionais como internacionais. Assim, qualquer definição de modelo de profissional militar para a pós-modernidade institucional, iniciada há uma década, não pode deixar de ser, ainda hoje, mais do que um enunciado geral de funções ditadas pela experiência operacional diversificada entretanto colhida e cujo desenvolvimento virá a depender, inevitavelmente, "das dramáticas mudanças no sistema internacional e dos ajustamentos nacionais a estas mudanças"[37].

As funções de *técnico, gestor, estudante* e *diplomata* emergem como suplementos, e nunca como substitutos, da função de *combatente*, a função matriz das forças armadas, caracterizando a sua combinação o modelo profissional militar de cada etapa da evolução da sua instituição. A importância relativa das funções suplementares não é mais do que uma

35 Christopher Dandeker no capítulo "The United Kingdom: The Overstretched Military" da obra referida em 10.

36 No capítulo referido em 35.

37 Jonh Allen Williams no capítulo "The Postmodem Military Reconsidered" da obra referida em 10.

expectativa, mas hoje todas elas, com estas ou outras designações, são indispensáveis.

Se, como nos alertam Charles Moskos, John Allen Williams e David Segal[38], não há a garantia de que o movimento, em curso, de formas de organização militar modernas para formas pós-modernas se mantenha no futuro, há contudo, segundo aqueles mesmos investigadores, uma certeza: a permeabilidade entre estruturas militares e civis prosseguirá.

38 No capítulo referido em 21.

Verão 2001
Nº 98 – 2.ª Série
pp. 49-72

A Profissão Militar

Um modelo à procura de sustentação

Nuno Mira Vaz
Coronel (Res.), Instituto da Defesa Nacional

Podem considerar-se dois tempos na caminhada das Forças Armadas rumo à profissionalização: um lento, outro acelerado.

O início do primeiro período é tradicionalmente remetido para um gesto carregado de simbolismo: a atribuição, por Roma, dum soldo aos legionários destacados para os confins do Império. Recordam-se a seguir as companhias francas de origem suíça, comandadas por *condottieri* italianos, que se incorporavam nas formações militares da Idade Média. Na mesma linha são lembradas as "companhias de aventureiros" que, nos séculos XIV e XV, serviram, sem grandes preocupações de fidelidade e também com sucesso limitado, um grande número de senhores um pouco por toda a Europa.

Todavia, o primeiro grande marco evocado é a criação, no século XVII, do exército nacional de Maurício de Orange, que muitos especialistas consideram o primeiro esboço da Instituição Militar, dotado que estava duma organização minimamente consistente. Jacques Van Doorn aponta-lhe mesmo o mérito de ter precedido, em trezentos anos, a proposta de Taylor para a decomposição do trabalho humano na actividade industrial. Mas o que porventura há de mais interessante nesta criação é o facto de ela dimanar duma sociedade de burgueses calvinistas, que queria investir na força armada apenas o estritamente necessário à defesa dos seus interesses. A decisão, inédita, de proporcionar aos soldados um emprego anual com pagamento regular, estava longe de constituir um acto de benemerência: muito pelo contrário, destinava-se a permitir que os intervalos entre as campanhas militares fossem aproveitados para treinar intensamente. As consequências não podiam ser mais avassaladoras para a imagem social duma Instituição que se construíra em torno de sentimentos de honra e de fidelidade ao príncipe e que, de repente, se via contratada por um colectivo de comerciantes.

A publicação, em 1808, por Frederico II da Prússia, do édito que abre a todas as classes sociais a possibilidade de aceder ao oficialato, constitui outro marco essencial: *"O único título para uma comissão de oficiais será, em tempo de paz, educação e conhecimentos profissionais; em tempo de guerra, pronunciada coragem e capacidade de percepção das situações. De toda a nação doravante, todos os indivíduos que possuam estas qualidades são elegíveis para os mais altos postos militares. Toda a preferência de classe até agora existente na instituição militar é abolida e qualquer homem, sem atender às suas origens, tem iguais direitos e iguais deveres".* Esta mudança concretiza a transformação do antigo oficial, basicamente um cavalheiro "generalista", num profis-

sional especializado na administração da violência armada. Na mesma Prússia, em 1875, é decretada a organização dum Estado-Maior, servido por um núcleo de oficiais com conhecimentos especializados que encarnam, pela primeira vez, o perfil do verdadeiro oficial profissional. No final do século XIX, o processo de industrialização vai impulsionar um grande salto qualitativo nos armamentos e este salto vai por sua vez revolucionar toda a arte da guerra, provocar a complexização dos exércitos e colocar, por fim, a necessidade de operadores com aptidões técnicas e científicas mais elevadas. É por influência dessa pulsão que se criam, por toda a Europa, Academias e Escolas destinadas a preparar os militares para as especificidades da profissão.

Na transição para o século XX, as Forças Armadas dos países europeus estavam prestes a representar a *Nação em armas* numa escala até aí inimaginável. Os caminhos de ferro e os novos meios de comunicação, entre outras inovações tecnológicas, iam permitir deslocar com oportunidade, de e para o campo de batalha, efectivos humanos e meios materiais numa escala sem precedentes. Por curiosa coincidência, o desempenho operacional dos conscritos nos combates então travados foi de tal forma notável, que deu origem a uma certa mitificação da conscrição e à proclamação – que mais tarde se veio a revelar apressada –, pela esquerda liberal, de que "os exércitos profissionais não só eram politicamente perigosos enquanto força armada, como eram também desnecessários e ineficazes". Mas no decurso da I G.G., quando este modelo atingiu a sua máxima expressão, a confiança nos exércitos de conscrição começou finalmente a declinar: confrontados com hecatombes de dimensão insuportável nos teatros de operações, pressionados pelos avanços tecnológicos dos armamentos, convencidos por fim de que a gestão operacional dos exércitos requeria conhecimentos cada vez mais especializados, os responsáveis políticos e militares foram forçados a concluir que, em tais contextos, os conscritos em serviço militar de curta duração se tornavam praticamente imprestáveis.

O segundo tempo – o acelerado – inicia-se nos anos 60 do século XX, quando os países de cultura anglo-saxónica começam a optar pela profissionalização das Forças Armadas. No final da década de 80, já a Grã-Bretanha, os EUA, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia tinham abandonado o serviço militar obrigatório. Quanto à Bélgica, aboliu a conscrição em 1994, e a Holanda em Fevereiro de 1996. Em França foram apresentadas, em 1996, as grandes linhas de orientação para a passagem

das Forças Armadas a um modelo profissional. Em Espanha foi anunciada, no mesmo ano, a substituição, até ao ano 2002, da *Mili* pelo exército profissional. Na Alemanha, onde a lembrança do passado nazi tem servido de fundamento para a manutenção da conscrição, as pressões para a sua abolição tornaram-se tão fortes que, em 1999, uma comissão nomeada pelo Governo acabou por recomendar uma redução dos efectivos para 320.000, dos quais 80.000 civis e 30.000 conscritos, ficando subentendido que os restantes 210.000 vão ser os primeiros profissionais das Forças Amadas alemãs. Em Portugal, por fim, está consumada a desconstitucionalização do serviço militar obrigatório, encontrando-se em pleno curso o processo de implementação das Forças Armadas profissionalizadas.

São quatro os fenómenos associados à aceleração do processo de profissionalização.

Em primeiro lugar, o sucesso das lutas anticolonialistas, no decurso das quais ficou demonstrada a aptidão da guerra revolucionária como instrumento de combate contra as forças convencionais das potências europeias. O primeiro dos países "ocidentais" a tirar consequências desta constatação, foram os EUA. No início dos anos 70 do século XX, numa altura em que já se extinguira o eco das aventuras colonialistas da Inglaterra e da França e só Portugal perseverava ainda no sonho africano, militares, políticos, sociólogos e estrategos, todos queriam perceber como fora possível a derrota, no Vietname, do exército mais poderoso do mundo, às mãos duma mão cheia de combatentes descalços. Acabaram por se aperceber, entre outras razões, da inadequação dos conscritos às regras dum novo jogo, onde o poder militar aparecia remetido a um papel secundário. Junte-se a isso a crescente exigência das habilitações técnicas requeridas pelas novas funções militares e a natureza do mercado de trabalho da altura, muito competitivo e em recessão, e percebe-se porque é que a classe política americana se convenceu de que as Forças Armadas poderiam vir a constituir uma profissão semelhante a qualquer outra.

É contra este pano de fundo, rapidamente generalizado a todo o Ocidente, que se vai revelar, e afirmar como um dos elementos fundamentais da decisão política, o segundo aspecto: a esperança de que a profissionalização calasse os protestos dos jovens contra a prestação do serviço militar obrigatório. Na generalidade dos países da região euroatlântica, a falta de suporte das opiniões públicas à conscrição constituiu um elemento decisivo na opção por Forças Armadas profissionalizadas.

A falta dum inimigo credível é o terceiro fenómeno. Sem Pacto de Varsóvia, não fazia sentido prolongar a prontidão dos dispositivos e dos arsenais que se tinham vigiado reciprocamente, durante anos, através dos arames farpados da cortina de ferro.

As guerras das Malvinas e do Golfo, por fim, vieram proclamar de forma peremptória a superioridade dos aparelhos profissionais. A contundente vitória dos profissionais britânicos sobre os conscritos argentinos – muito superiores em número – na Guerra das Malvinas, em 1982, já fizera vacilar as convicções dos adeptos das Forças Armadas de conscrição. Mas foi a Guerra do Golfo, em 1991, que acabou com as dúvidas que ainda subsistiam. Comparem-se os casos francês e britânico: "as Forças Armadas profissionais britânicas, com efectivos bem menos numerosos que as francesas, mobilizaram para a Operação *Tempestade no Deserto* três vezes mais combatentes do que os incorporados na Divisão Daguet, a qual ainda por cima experimentou sérias dificuldades para ser constituída"[1]. A partir daqui, responsáveis políticos, chefes militares e opinião pública, embora não necessariamente pelas mesmas razões, convergiram num único veredicto: a guerra é assunto para profissionais.

Por profissão deve entender-se uma ocupação que requer treino avançado num domínio específico, estruturada de molde a que os interesses do profissional sejam tanto mais facilmente alcançados quanto melhor ele servir os clientes. Este profissionalismo deve utilizar critérios objectivos de avaliação, de tal forma que a confiança do cliente na habilidade do profissional, neutra do ponto de vista afectivo, resulte da qualidade do desempenho, de acordo com os requisitos desenvolvidos e com os princípios aceites pelo conjunto dos profissionais.

A caracterização da profissão militar começou a ser feita nos anos 50 e 60 do século XX, no contexto da discussão pública que Huntington e Janowitz mantiveram a respeito dos modelos *institucional* e *ocupacional* de Forças Armadas. Embora o tema central dessa disputa não fosse a profissionalização, a argumentação acerca da melhor forma de garantir o controlo civil das Forças Armadas e de reforçar a ligação entre elas e a sociedade, proporcionou uma oportunidade para se abordar de forma séria a temática do militar profissional. Huntington era um politólogo, mais interessado em desvendar os mecanismos do controlo civil dos militares do que nas

1 AUVRAY, Michel, *L'Âge des Casernes – Histoire et Mythes du Service Militaire*, Paris, Éditions de l'Aube, 1998, pp. 235-236.

condições do exercício da profissão militar. O que não significa menos atenção à problemática: em *The Soldier and the State*, publicado nos anos 50, já ele sustentava que o Corpo de Oficiais era um corpo profissional, que o oficial militar era um profissional e que era o profissionalismo que distinguia o militar de então dos guerreiros de antigamente[2].

Se Samuel Huntington foi quem primeiro considerou a actividade do corpo de oficiais como uma profissão, Morris Janowitz foi quem apresentou os melhores argumentos em favor dessa acepção. Embora coincidissem no essencial – ambos afirmam, por exemplo, que o militar profissional é um produto típico dos regimes políticos democráticos, nos quais o poder político é atribuído através de votação universal, directa e secreta, e onde portanto a autoridade do Governo sobre os militares fica automaticamente legitimada –, divergiam claramente no que respeita aos contornos dos modelos de relacionamento civil-militar. Enquanto Huntington preconizava um *profissionalismo integral* ou *institucional*, no qual os militares abdicariam da suas convicções políticas para se vincularem apenas ao cumprimento das missões, sem se preocuparem com as consequências políticas dos seus actos – um ponto de vista que sugere diferenciação entre os valores civis e militares e que defende o isolacionismo das Forças Armadas como forma de garantir o seu controlo pelo poder político –, Janowitz defendia o *militarismo pragmático* ou *funcionalista*, como o mais favorável ao correcto relacionamento civil-militar. Para o sociólogo, as Forças Armadas podiam e deviam estar integradas na sociedade, porque só assim se assegurava o seu efectivo controlo pelo poder político.

A estas duas perspectivas contrapôs Moskos o modelo *pluralista* ou *ocupacional/convergente* ou ainda *institucional/ocupacional*, de algum modo a síntese entre o pragmatismo de Janowitz e o integralismo de Huntington, e segundo o qual a profissão militar, em consequência de os valores do mercado se terem parcialmente sobreposto aos valores institucionais, foi avocando progressivamente um carácter mais ocupacional, que integra elementos dos dois modelos anteriores.

---

2 "A quase totalidade dos estudos sociológicos sobre os militares profissionais e as suas relações com a sociedade considera como paradigma do militar profissional apenas o oficial dos quadros permanentes. Esse ponto de vista tende a perpetuar-se, mas à medida que os anos passam torna-se cada vez mais inadequado, pois na verdade os sargentos do Q.P. têm hoje uma estrutura de carreira muito semelhante – ainda que noutro escalão – à dos oficiais". (cit. CARRILHO, Maria, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no séc. XX*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1985, p. 47)

A existência de divergências não impediu o estabelecimento de consensos no que respeita a duas questões essenciais. Em primeiro lugar, a profissão militar tem sido generalizadamente entendida, no Ocidente, como vocação, dever e realização terrena, um conceito que se encontra muito ligado à cultura protestante; o processo de construção do profissionalismo militar consolida-se primeiro, e torna-se também mais nítido, nas comunidades predominantemente protestantes, onde se enfatizam os princípios do dever, da disciplina e do auto-sacrifício: a Holanda, a Inglaterra sob Cromwell, a Suécia e a Prússia. Em segundo lugar, conforme acentua Maria Carrilho, as aproximações conceptuais à profissão militar são, no essencial, semelhantes às indicadas para as profissões civis. A *capacidade pericial* traduz a aptidão e os conhecimentos especializados num domínio específico da actividade humana e envolve a organização, o equipamento e o treino das forças, o planeamento das suas actividades e a direcção das operações de combate. A *responsabilidade* tem a ver com o desempenho dum serviço público; e, porque se trata duma actividade de primordial relevância para toda a comunidade nacional, a profissão militar é monopolizada pelo Estado, que age em nome do verdadeiro cliente: a sociedade no seu todo. Esta especificidade traz implícito um distanciamento em relação às outras profissões, pois é o próprio "cliente" que promove, e em certo sentido impõe, o processo e as modalidades da profissionalização. O *espírito de corpo* concretiza-se na convicção de que os membros da profissão integram um grupo à parte e partilham um sentimento orgânico de unidade. E a *aptidão técnica* refere-se a uma característica exclusiva dos militares, ligada ao exercício do comando – a gestão da violência armada –, que não é partilhada por outros grupos profissionais e que requer qualificações especializadas.

Alguns autores consideram que a profissão militar não possui todas as características duma verdadeira profissão e classificam-na, por isso, como "semi-profissão", "sub-profissão" ou "ocupação". Outros entendem, em contrapartida, que as Forças Armadas revelam algumas das características típicas das organizações burocráticas, e sugerem que se está perante uma "profissão pública burocratizada". Como assinalam Coates e Pellegrin, o cumprimento das missões das Forças Armadas envolve a execução de actividades complexas e, por causa dessa complexidade, institucionalizou-se uma superestrutura administrativa burocratizada, com alto nível de especialização e onde a subordinação a normas impessoais é uma exigência absoluta. A referida estrutura está organi-

zada hierarquicamente, submetida a disciplina rígida e a direcção rigorosa, e as tarefas são repartidas de forma sistemática e ordenada. E todas estas características possuem natureza burocrática. Deve, então, a Instituição Militar ser considerada uma burocracia? A resposta é relevante, porque existe uma carga simbólica, parcialmente pejorativa, associada à ideia de burocracia: um aparelho de funcionários, sem imaginação, sem chama, confinado ao estrito cumprimento de normas e regulamentos. Vejamos.

Em primeiro lugar, os cargos funcionais duma organização burocrática são preenchidos por indivíduos com qualificações específicas, e é justamente por serem especialistas que são considerados burocratas, ao passo que, nas Forças Armadas, a qualificação específica não tem a mesma relevância, esperando-se até, pelo contrário, que os militares sejam competentes numa grande variedade de funções, e é por isso que eles são frequentemente rodados entre ocupações diferentes. Em segundo lugar, os militares são treinados e designados para funções determinadas na organização militar com base em critérios diferentes dos utilizados nas organizações burocráticas. Depois, as regras e os regulamentos que governam a Instituição Militar diferem em muito dos que governam as actividades civis, pois cobrem em simultâneo o domínio profissional e a vida privada dos seus membros, podendo considerar-se que os militares nunca se subtraem à alçada de regulamentos que não só se ocupam da forma como eles devem cumprir os seus deveres, como também determinam o uniforme a utilizar em cada circunstância e outros detalhes da vida social, com o fundamento de que está a seu cargo uma função vital: a protecção das sociedades, dos seus territórios e das suas formas de vida. Certos especialistas consideram que a magnitude dos objectivos justifica tudo, inclusive a violação da privacidade. Em certo sentido, de facto, cada comandante está moralmente obrigado a conhecer e influenciar o estado de saúde, a aptidão física e o estado de espírito dos subordinados; em tese, para estar seguro da disponibilidade da sua unidade para o sacrifício supremo, o comandante tem de estar seguro da disponibilidade individual de cada militar. Mas isso implicaria a adopção de comportamentos dificilmente conciliáveis com os valores duma sociedade democrática.

Se outras justificações não houvesse, estas três bastariam para afirmar a natureza não burocrática das Forças Armadas. Em compensação, ninguém duvida de que elas constituem uma emanação das sociedades, e

tanto estas como as Forças Armadas estão sujeitas a processos de mudança profundamente imbricados: foi a concentração de poderes no Estado que levou à conscrição e à mobilização de massas, foi a industrialização que permitiu equipar e sustentar os grandes exércitos, foram as inovações tecnológicas relacionadas com o aumento do poder de fogo e com as comunicações que impuseram o termo da exclusividade da nobreza como fonte de recrutamento dos oficiais. E foi sob a influência sucessiva ou conjugada destes aspectos que a Instituição Militar cresceu consideravelmente em tamanho, tornando-se técnica e tacticamente diferenciada e desenvolvendo formas organizativas inéditas. A seguir à II G. G., para fazer face a importantes mudanças tecnológicas e sócio-políticas, ocorridas no exterior, as Forças Armadas adaptaram as suas estruturas, missões e objectivos; mas é importante compreender que esta mudança corresponde, no essencial, às transformações que afectaram as organizações civis no mundo industrializado, quando transitaram do sistema de "trabalho intensivo" para o de "capital intensivo".

Nos anos 50 do século XX, o oficial das Forças Armadas possuía uma imagem austera de profissional sério, dedicado à missão e ao bem comum, que manifestava completo desinteresse pela política e que era visto pela sociedade como alguém dificilmente manejável. Com o passar do tempo, este modelo purista foi-se desvanecendo. Assim como os médicos e os advogados se politizaram, assim também os oficiais perderam a imagem da capacidade pura e despolitizada. Tal como outros importantes grupos de interesse, abandonaram o sentimento de que eram únicos e submeteram-se às regras do jogo democrático.

Nos últimos trinta anos, de facto, os militares evoluíram muito na percepção da realidade política. Na sequência das guerras coloniais primeiro, da guerra do Vietname mais tarde, numerosos oficiais europeus e norte-americanos quiseram entender as razões pelas quais tinham perdido guerras, quando dispunham de todas as condições para as vencer. Na Introdução a *Da Estratégia*, uma das primeiras obras críticas às actividades militares no Vietname, o coronel americano Harry Summers rememora a sua conversa com um homólogo norte-vietnamita durante as negociações do armistício. Quando Summers lhe fez notar que os vietnamitas não haviam vencido os americanos uma única vez no campo de batalha, o coronel norte-vietnamita fez uma pausa antes de replicar: "Isso é verdade. Mas é também totalmente irrelevante".

Este diálogo torna evidente a dimensão não militar da guerra e coloca de forma inequívoca a necessidade de os militares entenderem que a política não deixará de assumir um papel importante nas guerras futuras. Implicitamente, torna clara a necessidade de eles próprios terem conhecimentos políticos; mas é indispensável que eles percebam também que não podem identificar-se politicamente, nem participar em actividades políticas, sobretudo partidárias, porque tal seria incompatível com a responsabilidade que lhe cabe na segurança da nação.

Em semelhante contexto, a substituição da conscrição pelo voluntariado teria inevitavelmente que constituir um processo complicado e relativamente moroso, com desenvolvimentos diferentes consoante os casos e, infelizmente, carregado de equívocos. Para começar, quando os países demoliberais decidiram abolir a conscrição, optaram por um modelo de Forças Armadas ao qual, por antinomia em relação ao modelo anterior, chamaram "profissional". Mas a designação escolhida não reproduz fielmente a realidade, visto coexistirem, no actual modelo, dois tipos bem distintos de membros: os que poderíamos designar por autênticos militares profissionais – oficiais e sargentos oriundos das escolas militares, com vínculo definitivo à Instituição e que constituem o núcleo enquadrante de todas as actividades das Forças Armadas – e os que, tendo-se oferecido para nelas servir por um período máximo de oito anos[3], são admitidos sem passarem pelas escolas militares e não chegam a possuir, durante o período de prestação do serviço militar, qualquer vínculo de carácter definitivo à organização militar. E então, tornando-se por vezes necessário distinguir de forma clara entre as duas situações, passou a chamar-se, na linguagem corrente, *profissionais* aos primeiros e *profissionalizados* aos segundos.

E há um segundo termo potencialmente criador de confusão, que é o de voluntariado. Efectivamente, também é comum designar-se o novo modelo por *voluntariado*, e os militares assim recrutados para servir nas Forças Armadas por *voluntários*. Mas voluntários são igualmente os oficiais e sargentos dos quadros permanentes; e todavia, ninguém se lhes refere desse modo. Um observador menos avisado pode ser levado a

3 De acordo com declarações do ministro da Defesa Nacional, Júlio Castro Caldas, ao Expresso de 26.02.00, p. 8., o novo Estatuto dos Militares, em fase de ultimação no M.D.N. prevê, para certas especialidades de cunho acentuadamente técnico, a possibilidade de prorrogar este período até um máximo de vinte anos.

pensar que são voluntários apenas os jovens que escolhem servir as Forças Armadas por um período de tempo limitado.

O facto de nenhuma destas distinções ter sido ainda explicitamente dilucidada no plano conceptual, origina algumas dificuldades de comunicação. Na verdade, se dissermos que as actuais Forças Armadas são profissionalizadas, estamos a referir-nos indistintamente ao sector "realmente profissional" e ao sector "apenas profissionalizado"; mas se preferirmos dizer que elas são profissionais, estamos a incorrer em idêntica imprecisão, apenas de sinal contrário. E se, por outro lado, dissermos que elas são de *voluntários*, estamos a referir-nos igualmente aos dois sectores referidos.

Um tema que tem suscitado muita controvérsia é o da operacionalidade relativa dos dois modelos. Se bem que a profissionalização tenha sido adoptada justamente para a reforçar, alguns especialistas acham que a única conclusão possível a tirar de todo o processo é a de que as Forças Armadas a têm perdido, e Snider e Watkins não hesitam em apontar alguns dos indicadores mais contundentes desse declínio[4]. Em primeiro lugar existe, e em muitos casos tende a alargar-se, um fosso entre os requisitos da projecção de forças e as capacidades das Forças Armadas – um tópico que, recorde-se, integra sistematicamente a lista das deficiências do poder militar da União Europeia. Em segundo lugar, em países onde a prontidão operacional é avaliada de forma sistemática, tem-se detectado uma diminuição dos respectivos índices[5]. Depois mantém-se, e nalguns casos alarga-se, um enorme diferencial entre as missões cometidas e os recursos, humanos e de equipamento, mas sobretudo financeiros, atribuídos. E por último, as Forças Armadas ainda não foram capazes de absorver a nova doutrina de emprego baseada numa política de "baixas zero", que a pressão da opinião pública e a "prudência" das elites dirigentes tornam com frequência mandatória. Muito simplesmente, as Forças Armadas ainda não foram capazes de integrar as implicações éticas que resultam duma política de emprego que considera mais importante

4 SNIDER, Don M. e WATKINS, Gayle L., «The Future of Army Professionalism: A Need for Renewal and Redefinition», *Parameters*, Vol. XXX, n.º 3, Autumn 2000, pp. 8-10.

5 No primeiro quartel de 2000, o comandante da 1ª Divisão de Infantaria dos EUA, em serviço na Alemanha e nos Balcãs, considerou a sua unidade "not combat ready" e o coronel John Rosenberger, comandante das "forças inimigas" do Centro Nacional de Treino dos EUA disse ao Congresso, no Outono de 1999, que os batalhões que a sua unidade "defrontara", se tinham revelado menos bem preparados, que aprendiam menos durante o treino e que saíam do Centro com níveis de prontidão operacional inferiores aos dos anos anteriores.

a protecção das forças empenhadas do que o cumprimento da missão. Generalizou-se com efeito, na opinião pública, o sentimento de que certas operações humanitárias, de gestão de crises ou de apoio à paz, nas quais se envolvem forças nacionais, pouco ou nada têm a ver com o interesse dos países. E, portanto, arriscar aí a vida dos soldados é não só estúpido como imoral.

Semelhantes pontos de vista careceriam sempre duma demonstração inequívoca. Mas por muito controversos e pessimistas que se afigurem, não deixam de justificar uma apreciação cuidadosa, uma vez que interpelam expressamente alguns lugares comuns da argumentação "profissionalizante", apoiada com frequência em "mais valias" que carecem, também elas, de demonstração.

A dimensão e a tipologia da moderna conflitualidade colocam problemas que se subtraem ao domínio tradicional de actuação dos militares. Há vinte anos, as Forças Armadas das democracias preocupavam-se com a eventualidade de eclodir um conflito convencional à escala mundial e os seus meios, doutrina e dispositivos, espelhavam essa preocupação. Hoje, a redução de efectivos, as restrições orçamentais, a evolução do conceito de segurança, a emergência do direito-dever de ingerência, entre outros factores, coexistem com o alargamento do domínio de actuação profissional a todo o espectro do conflito. Pode não se ter essa percepção à primeira vista, mas estas alterações representam para as Forças Armadas um esforço sem paralelo com o pedido a outras instituições na hora de se reciclarem porque, ao contrário do que acontece com as profissões civis, não são os militares que escolhem o que fazer, onde fazer e como fazer. Quem escolhe, é o cliente: a sociedade, o Governo, nalguns casos a opinião pública das democracias.

A legitimidade da atribuição, às Forças Armadas, de missões ligadas ao narcotráfico, à imigração ilegal, ao terrorismo, aos desastres naturais, à assistência humanitária ou às acções de apoio à paz, não está em causa. Mas as Forças Armadas não devem assistir passivamente ao agudizar das incongruências entre alguns dos novos domínios de actuação e os constrangimentos que pesam sobre os recursos humanos e materiais de que dispõem. Tradicionalmente, as Forças Armadas não discutem as missões que lhes são designadas; mas essa atitude, que podia ser considerada uma virtude típica num tempo em que não se punha em causa a honra dos militares, torna-se quase patética numa altura em que Forças Armadas se empenham em enquadrar profissionalmente as suas actividades.

O processo de profissionalização foi desencadeado numa altura determinada, para dar resposta a problemas determinados, e tanto a opinião pública como os responsáveis políticos têm de perceber que muitos outros problemas continuam por resolver. E outros emergirão inevitavelmente, porque a dinâmica da mudança tem levado as Forças Armadas a adoptar características próprias dos modelos de mercado, e essas características tenderão a remeter para segundo plano certos valores tradicionais como a disciplina e o apego à missão, suportes tradicionais da actividade dos militares. Faz todo o sentido, por isso, a advertência de Charles Moskos contra a tentação de gerir o aparelho militar segundo normas econométricas, porque uma tal opção poderia redundar em prejuízo para o interesse nacional e para as próprias Forças Armadas. Numa altura em que se criou no espírito dos militares a ideia de que a Instituição perdeu importância junto da liderança política e de que, em simultâneo, decaiu o apreço do cidadão comum pela profissão das armas e pelo significado cívico da prestação do serviço militar, o relacionamento civil-militar não poderia deixar de reflectir a deterioração do contexto político e social.

Embora o processo de profissionalização das Forças Armadas dê ainda os primeiros passos, o conhecimento adquirido nalguns países demoliberais permite alinhavar desde já um comentário provisório, sujeito naturalmente a confirmação, sobre as vantagens e as desvantagens relativamente à conscrição. Anote-se que não se chega, na apreciação a algumas das características, a posições de consenso nítido, antes se desenhando, por vezes, divergências muito marcadas. Ensaiemos então, seguindo de perto os tópicos de análise propostos por David Martelo, uma apreciação às características da profissionalização[6].

Em primeiro lugar, a questão da reacção do aparelho militar às ameaças militares externas. Na opinião dos adeptos da profissionalização, a mais valia do modelo profissionalizado é indiscutível. Mas alguns especialistas não são tão optimistas e lembram que a redução, por vezes drástica, dos efectivos, coloca automaticamente uma reserva quanto à amplitude dessa eficácia. Esta reserva pode afigurar-se contraditória aos olhos do cidadão comum; mas um especialista tem obrigação de estar atento aos pormenores, e neste caso trata-se apenas de reconhecer que os pequenos

6 In MARTELO, David, *O Exército Português na Fronteira do Futuro*, Mem Martins, Europa-América, 1997.

efectivos – característicos das forças profissionalizadas –, por muito bem armados, equipados e treinados que estejam, são incapazes pura e simplesmente de se desdobrar, fisicamente, para além de certos limites, num teatro de operações de grandes dimensões. No caso português, esta limitação não põe, no actual contexto estratégico, qualquer tipo de problema, uma vez que os cenários mais delicados para uma eventual actuação isolada das nossas Forças Armadas são os arquipélagos atlânticos, onde portanto, pelo menos na fase inicial, os conflitos serão de pequena intensidade e onde os teatros de operações serão inevitavelmente restritos.

No que respeita à prontidão operacional, tudo leva a crer que, em princípio, a profissionalização permite melhores desempenhos. Os efeitos positivos do treino operacional continuado sobre umas Forças Armadas de tempo de paz e sem perspectivas de combate a curto prazo são indiscutíveis, e nessa medida ele terá que constituir um elemento essencial da sua actividade. Mas, para que possa extrair-se dele todo o benefício possível, é preciso estar atento a dois aspectos raramente considerados. O primeiro é que este treino, quando metodicamente repetido, se pode tornar fastidioso e, portanto, "desapetecido". Em segundo lugar, a "falta de apetência" que os profissionais venham a manifestar pelo "excesso de treino", bem como as solicitações próprias do tempo de paz, poderão provocar o desvio de boa parte dos efectivos mais qualificados para funções de sustentação puramente burocrática, onde acabarão por perder a qualificação técnica e a prontidão operacional.

A disponibilidade das Forças Armadas para colaborar em acções de interesse público é outro interessante tema de análise. Para começar, a ligação das Forças Armadas às acções de interesse público tem uma história atribulada, repleta de mal-entendidos e de intenções reservadas, na qual uma das poucas coisas transparentes é justamente a relutância que até há pouco tempo os responsáveis militares manifestavam perante a eventualidade de "os seus homens" serem "desviados" da missão principal – o combate – para tarefas sem conteúdo técnico-militar e destituídas de dignidade institucional.

Independentemente do juízo de valor sobre estes pontos de vista e também do entendimento que venha a prevalecer no ordenamento legal sobre o assunto, interessa averiguar se as Forças Armadas profissionalizadas estão ou não mais disponíveis para colaborar, e com mais elevado

grau de eficiência, nas referidas tarefas. Dividiria a resposta em dois planos.

No que respeita à disponibilidade dos equipamentos e ao seu grau de eficiência, pode presumir-se que ambos aumentarão com a profissionalização, pelas razões já apontadas. O mesmo acontecerá, aliás, com a eficiência dos efectivos humanos. Mas quando se trata de disponibilidade pessoal, parece aconselhável evitar os comentários definitivos, porque para quem viveu a experiência africana dos anos 60 e 70, não restam dúvidas de que os conscritos de então se empenharam em tarefas de apoio às populações de uma forma que nenhum profissionalismo poderia superar. Na mesma linha parece também inserir-se o pensamento do brigadeiro canadiano Harbotle, um especialista de operações de apoio à paz, quando afirma que as forças ideais para esse tipo de operações se obtêm misturando profissionais e conscritos, visto que estes, permanecendo no essencial civis, têm um contacto mais fácil com as populações envolvidas.

A polémica acerca desta matéria foi recentemente animada pela vaga de incêndios que assolou as florestas portuguesas. Em Agosto de 2000, uma estação televisiva noticiou que se aguardava a todo o momento a colaboração de efectivos militares na luta contra determinado incêndio. Contudo, passadas algumas horas, noutro bloco informativo, ficou a saber-se que afinal os militares não iam ser utilizados porque, segundo informou na altura um responsável, "não possuíam preparação técnica para o efeito".

Dificilmente se imaginaria explicação mais desastrada para uma opinião pública que, justamente, faz questão de ver os seus militares empenhados em acções de apoio às populações, e muito em especial no combate a incêndios, onde é vulgar ver populares juntarem-se aos bombeiros. E, no entanto, se as Forças Armadas não podem recusar-se a prestar um tal serviço, devia haver em contrapartida espaço para se meditar no seguinte: seria justo ou adequado pedir aos bombeiros que ocupassem posições de 1ª linha numa posição defensiva sujeita ao fogo inimigo? Não se colocaria, aqui, com toda a oportunidade, a questão da absoluta impreparação técnica dos bombeiros para tomar parte numa luta armada?

A meu ver, colocaria. E se, com esta situação extrema, se não justificam as dificuldades postas pelas Forças Armadas ao cumprimento dum serviço público com carácter inadiável, percebe-se porém um pouco melhor que a colaboração dos militares – especializada, entenda-se, já

que, como cidadãos, estão obrigados, como todos os outros, a prestar colaboração indiferenciada – em determinadas acções de apoio às populações tem limites técnicos que não devem ser ultrapassados, para que se não percam vidas de portugueses por ignorância ou descuido.

E o enquadramento da defesa militar, em caso de mobilização geral, sairá mesmo beneficiado, como reclamam os defensores da profissionalização? Uma apreciação aligeirada fará ressaltar a maior valia técnica dos efectivos ao serviço, quando comparados com os proporcionados por um sistema de conscrição. Nesta perspectiva, o enquadramento em situações de rotina é de facto, sem qualquer dúvida, mais qualificado, porque está disponível uma quantidade apreciável de profissionais dos escalões mais baixos, impossível de obter em regime de conscrição. Mas enquadrar implica muito mais do que simples aptidão nos domínios técnicos. Implica a existência de instalações adequadas, o treino repetido de situações de emergência, a capacidade de crescimento rápido e controlado da organização, e tantas outras coisas. Acima de tudo, enquadrar com qualidade implica a existência de oficiais e sargentos com prática de comando. Ora, numas Forças Armadas de efectivos reduzidos, quantos serão os oficiais e os sargentos? E, destes, quantos terão perfil de chefe? E quantos terão experiência de comando?

A seriedade dos riscos envolvidos aconselha que se pondere se a afectação, às subunidades de combate, de graduados com hábitos de secretaria, constitui motivo para expectativas optimistas. Se é indiscutível que nos mais altos escalões as qualidades de comando se aferem sobretudo pela aptidão para gerir recursos, tanto humanos como materiais, nos escalões intermédios e em especial nas primeiras linhas, a inexistência de chefes com capacidade provada no contacto com os efectivos humanos pode acarretar risco de desagregação para toda a estrutura operacional. Nas sociedades democráticas existe um consenso a respeito da necessidade das Forças Armadas porque são elas quem administra, em nome da sociedade, a *violência armada legítima*; e enquanto esta se mantiver como zona de competência específica, persistirá inevitavelmente uma ideologia operacional, por sua vez legitimadora da acção do militar profissional. Ora, considerando as mudanças introduzidas nas sociedades modernas, pergunta-se: será que a "ideologia operacional" do militar é compatível com uma nova "ideologia civilista", legitimada em termos de aptidão e eficiência a nível técnico e administrativo? Ou, dito de outro modo, como pode a ética própria do militar relacionar-se com os requisitos do

profissionalismo actual, os quais propendem para a valorização da instrução escolar, do treino e dum certo nível de conhecimentos científicos, em detrimento das tradicionais qualidades do combatente?

A capacidade da profissionalização para facultar a produção de reservas de mobilização mais bem preparadas, ainda que mais pequenas, parece bastante evidente. Todavia, se aprofundarmos a análise, aperceber-nos-emos de que tudo isso é verdade apenas num primeiro tempo. Com efeito, a aptidão técnico-táctica dum militar com 2 a 8 anos de instrução e treino é sem qualquer dúvida superior à dum militar que tenha servido nas Forças Armadas durante o curto período da conscrição. Portanto, na altura em que terminam os seus períodos de serviço militar, ninguém estranhará que o ex-profissional apresente índices superiores de eficácia. Todavia, se compararmos as aptidões de ambos passados alguns anos sobre o cumprimento do serviço militar, é provável que se não detectem grandes diferenças entre eles, visto que não só o tempo terá "apagado" muito conhecimento adquirido durante o serviço militar, como além disso a evolução dos armamentos e dos equipamentos tornará pouco menos que obsoleta boa parte desse conhecimento.

Convicção generalizadamente aceite é a de que a profissionalização concorre para a criação de postos de trabalho. Vejamos se assim é.

As Forças Armadas passaram a incorporar recentemente, de facto, um segmento civil que não deve confundir-se com o funcionalismo civil das Forças Armadas, uma solução que já tem dezenas de anos de implantação. Trata-se de efectivos civis que desempenham já, na França e na Holanda, de acordo com estatutos específicos, funções tradicionalmente a cargo de militares – e, nessa medida, pode efectivamente falar-se de aumento dos postos de trabalho.

O mesmo se não poderá dizer, na plenitude das suas implicações, a propósito dos militares "profissionalizados", isto é, dos voluntários e contratados que servem as Forças Armadas por um período máximo de oito anos. Dum ponto de vista meramente estatístico, pode acontecer que estejamos a falar de postos de trabalho; mas o indivíduo que executa as tarefas poderá ser considerado um trabalhador em sentido técnico? Sujeito ao Regulamento de Disciplina Militar, objecto de parte substancial das restrições aplicáveis ao pessoal militar no activo, executando ocasionalmente tarefas sem qualquer conteúdo técnico e podendo a todo o momento ser desvinculado dum serviço que executa por razões que não encontram acolhimento em mais nenhuma actividade profissional, e

acima de tudo impedido de negociar as condições de prestação do trabalho, será que este indivíduo pode ser considerado um trabalhador? E será que ele ocupa, para além de qualquer reserva, um verdadeiro posto de trabalho?

Particularmente controversa é a questão dos custos associados à profissionalização. Tem-se revelado, de facto, difícil proceder a uma confrontação global dos custos, porque ninguém está em condições de avançar uma estimativa credível relativa aos efectivos humanos após a profissionalização. Ora, comparar custos de efectivos confirmados – os actuais – com efectivos previsíveis – os futuros – não parece que possa conduzir a resultados fiáveis.

Se quisermos comparar custos por sector, é possível chegar a algumas conclusões. Nalguns deles, os custos são automaticamente reduzidos em consequência da simples redução dos efectivos. Mas os resultados globais não devem considerar-se consolidados, pela simples razão de que crescem, de ano para ano, os custos de certas actividades: em 1999, as operações de recrutamento de cada voluntário custaram, em França, duzentos contos, nos EUA, seiscentos, na Grã-Bretanha, dois mil e cem[7] e em 2000, em Espanha, a equipa de *Criativos de Publicidad, S.A.*, gastou 2 mil milhões de pesetas para convencer 27.000 jovens a candidatar-se ao serviço militar[8]. Só pode chegar-se a expectativas correctas quando houver ideias firmes a respeito da evolução do modelo profissionalizado e da sua configuração quando estabilizado. Só então será possível, a partir da experiência de diferentes modelos, proceder a extrapolações coerentes. Entretanto, manda a prudência que se adopte, como base de raciocínio, que cada militar profissionalizado custa 3 a 6 vezes mais do que o conscrito, e que a esse custo ainda é preciso somar o do segmento civil, cuja viabilidade depende da qualidade dos incentivos oferecidos em mercado aberto.

Algumas vantagens são bastante evidentes. É o caso da maior compreensão que a opinião pública manifesta relativamente ao emprego de tropas fora do território nacional. *Grosso modo,* a referida actividade pode desenvolver-se segundo parâmetros de colaboração, como nas acções de cooperação técnica-militar, ou de confrontação, como é frequente nas operações de apoio à paz e de gestão de crises. Umas e outras implicam

7 ISNARD, Jacques, le Monde, 16.11.00, p. 1.
8 El País, Domingo, 08.04. 01, p. 28.

afastamento dos soldados para terras distantes, e essa simples movimentação é já capaz, por si só, de provocar manifestações populares de desagrado ou de preocupação; pior será quando estiver previsto o envolvimento dos soldados em acções de risco físico acrescido. Neste caso, o facto de o empenhamento se concretizar à custa de efectivos profissionalizados tornará mais fácil a sua aceitação pela opinião pública; e os protestos, quando os haja, serão sempre de menor dimensão e decerto menos dissolventes.

Outra característica atribuída à profissionalização e que goza dum consenso firme é a de que ela permite projectar na opinião pública uma imagem de disciplina, aprumo, atavio e, consequentemente, de eficiência e operacionalidade dificilmente alcançáveis pelos militares de conscrição. A opinião que a sociedade tem das suas Forças Armadas está infelizmente muito mais associada a percepções sem conteúdo do que à substância da Instituição. Assim sendo, não restam dúvidas de que, olhando para soldados bem fardados, a imagem que se cria é mais positiva do que a proporcionada por soldados mal ataviados. Essa imagem, por seu turno, sugere instintivamente níveis superiores de eficiência e operacionalidade, e estes reforçam a convicção de que as verbas destinadas às Forças Armadas estão a ser aproveitadas de forma adequada. A verdade é que, nos dias de hoje, a aprovação, ainda que tácita, da opinião pública, é um ingrediente indispensável à implantação de qualquer política; com maioria de razão o será quando o domínio de aplicação for o da segurança e defesa, onde o produto da actividade dificilmente tem expressão quantificável.

Outra questão muito discutida é a relativa à possibilidade de a diminuição do número de cidadãos incorporados aumentar o alheamento da comunidade nacional relativamente à problemática da defesa, em especial da militar. A passagem pelas fileiras tem como objectivo principal preparar os cidadãos para integrar as forças militares em defesa do país, mas a consciencialização para a necessidade dessa defesa é sem dúvida outro importante objectivo. Para além do domínio técnico-táctico, há nos planos de instrução tempos reservados à valorização do soldado como cidadão; e a própria envolvência do serviço, com o culto das tradições e os apelos de expressão nacionalista, procura reforçar a dinâmica de comprometimento com os valores da cidadania. O resultado desse esforço, porém, quando em regime de SMO, tem-se revelado com frequência decepcionante, verificando-se que não só se não reforça o compromisso

do cidadão com a problemática da defesa, como ainda por cima aparece desgastada a ligação entre o soldado e as Forças Armadas. Ou seja: o serviço militar obrigatório, por força das condições em que é cumprido, ao invés de aprofundar no soldado sentimentos de solidariedade, antes provoca alheamento, desinteresse ou mesmo rejeição, perante as Forças Armadas e a política de defesa, que ele considera responsável pelos transtornos que lhe foram causados.

Constata-se, portanto, que é em muitos casos injusto responsabilizar a profissionalização pelo declinar do espírito de defesa na comunidade nacional. Mas já não será injusta a percepção de que, quanto maior for este alheamento, mais profunda se revelará a ignorância dos cidadãos quanto à natureza e à verosimilhança das ameaças, e essa ignorância não poderá ser benéfica para a coesão nacional.

Também não pode esquecer-se que, com a profissionalização, fica dificultado o controlo de certos aspectos da actividade das Forças Armadas pelo poder político. Esta circunstância não é imediatamente perceptível, mas a experiência de outros países é peremptória: a profissionalização acarreta acréscimo de reivindicações com implicações financeiras em diversos domínios (salários, incentivos, especialização, direitos cívicos, protecção na doença, em casos extremos acção sindical), capazes de favorecer comportamentos corporativos de resistência ao controlo exterior da Instituição. Há, no entanto, muita gente que não vê esta circunstância como negativa. Pelo contrário, entendem que se está perante um reforço da cidadania e dos direitos inalienáveis do cidadão, esteja ele fardado ou à paisana.

Por último, alguns especialistas e responsáveis políticos têm manifestado a opinião de que a profissionalização reforça a tendência para o intervencionismo militar. Andreski, por exemplo, insiste em que são sempre soldados profissionais, e não os conscritos, quem conduz as insurreições pretorianas. São os "oficiais-burocratas" – como lhes chama depreciativamente – que, na qualidade de agentes do Estado, se revoltam contra o regime. Na realidade – prossegue o autor –, estes pretorianos revoltam-se porque o Estado ou o regime puseram em causa a integridade corporativa dos militares, coisa que não interessará muito a mercenários, a conscritos ou a milicianos, mas que é de importância capital para militares profissionais.

Embora esta convicção tenha vindo a ser apresentada em diversas ocasiões como uma verdade histórica, a evidência aponta claramente noutro

sentido, podendo afirmar-se que as intervenções dos militares no processo político são propiciadas pelas debilidades da sociedade e do Estado e que, onde isso acontece, tanto pode ser obra de conscritos como de voluntários. Nos países onde o regime democrático está consolidado, o intervencionismo militar é um fenómeno pura e simplesmente desconhecido.
Tudo pesado, continua a levantar-se uma grande dúvida quanto à viabilidade do modelo profissionalizado: será que é sustentável a médio e longo prazo, por forma a garantir o corpo permanente do sistema de forças e da estrutura territorial das Forças Armadas? Por que é que, por todo o Ocidente, os "voluntários" têm que ser aliciados com incentivos? E por que é que, a despeito deles, todos os anos fica por preencher um certo número de vagas? Conhecendo-se as dificuldades que outros países, com incentivos financeiros bem superiores, continuam a experimentar, receia-se que também em Portugal a questão não venha a ser facilmente resolvida[9].
Em tese, há três caminhos possíveis: o da *ascensão*, o da *retribuição* e o da *integração*.
O primeiro modelo – o da ascensão – consiste basicamente em facilitar e acelerar as promoções administrativas das praças RV/RC aos postos inferiores – e apenas a esses – da classe de sargentos. Esta modalidade permite fixar, duma forma expedita, num escalão com estatuto remuneratório, social e hierárquico minimamente aliciante, camadas significativas de RV/RC que não disponham de habilitações para ingressar nas escolas militares onde se formam os oficiais e os sargentos dos quadros permanentes.
O segundo processo corresponde *grosso modo* ao conjunto de medidas já implementadas sob a designação genérica de "incentivos"[10]. São três as

9 Aqui cabe uma apreciação cuidada do que se passa em Espanha: confrontado com um défice de voluntários para preencher as vagas nas fileiras, o Ministério da Defesa está a ponderar seriamente a possibilidade de recrutar imigrantes como soldados profissionais.
O recurso a estrangeiros está limitado a 30% como máximo nas tropas da Legião e a 10% nos navios. O compromisso inicial seria de três anos, prorrogável por mais três no caso de os voluntários não obterem entretanto a nacionalidade espanhola. Os imigrantes, que não juram bandeira, limitando-se a prestar um juramento de fidelidade específico, não podem ascender à classe de sargentos, ainda que possam ser destacados para serviço no estrangeiro. (El País de 20.03.2001, p. 13)

10 Justifica-se uma chamada de atenção para a frustração que não deixarão de sentir os jovens voluntários, no caso de serem confrontados com o incumprimento das promessas feitas nos anúncios de recrutamento. Por muito compreensíveis que sejam as motivações, não se pode mostrar aos jovens uma Instituição "montada" em aviões F-18 e carros de combate Leopard II, e depois pô-los a trabalhar nos mesmos moldes em que decorria o SMO.

lógicas tradicionais de concretização: a da *remuneração*, a da *equiparação profissional* e a da *reinserção facilitada*. O aumento da remuneração, por si só, pode motivar um número elevado de ingressos mas, se não for acompanhado por algumas das referidas medidas, o efeito será sempre transitório, não chegando para estimular a fixação dos RV/RC a uma carreira militar. A equiparação profissional é um dos incentivos mais aliciantes, mas infelizmente também um dos mais escassamente utilizados. Primeiro, porque o leque das especialidades militares com equivalência no mercado de trabalho não é muito amplo; depois, porque o processo de legalização das equiparações continua a deparar com enormes resistências institucionais; e por fim porque, face à escassez crónica dos efectivos humanos, as Forças Armadas não podem dar-se ao luxo de "desviar" para essas especializações senão pequeníssimas quantidades de RV/RC. Todas juntas, estas dificuldades têm conferido à "equiparação profissional" uma eficiência pouco mais que marginal. A reinserção facilitada, por fim, consiste em assegurar, aos militares RV/RC, que gozarão de preferência no acesso a determinadas profissões e designadamente às Forças de Segurança, quando terminarem os seus períodos de serviço nas Forças Armadas. Trata-se duma medida com elevado potencial de aliciamento, mas não pode deixar de ter-se em conta duas posições. Uma claramente negativa: a dos sindicatos da Função Pública, que repudiam, por inconstitucional, a referida preferência; outra carregada de reservas: a dos representantes das próprias Forças de Segurança.

A terceira via consiste, no essencial, em proporcionar aos RV/RC a possibilidade de exercerem nas Forças Armadas uma dada profissão, em condições equiparáveis às das restantes profissões, descontando naturalmente as restrições específicas. Esta opção terá de apoiar-se em dois pilares em regime opcional: ou "promoção por antiguidade" ou "flexibilização funcional". As regras básicas seriam as seguintes: atingidos os 40 anos de idade, as praças em regime RV/RC seriam autorizadas a continuar ao serviço das Forças Armadas, podendo optar por uma promoção automática e única ao posto de 2º sargento para o desempenho de funções tipicamente militares, ou pela passagem aos quadros do pessoal civil das Forças Armadas para o desempenho de funções habitualmente cometidas a pessoal civil e nas mesmas condições deste. Ambas as opções estariam naturalmente dependentes de parecer competente relativo às aptidões técnicas e psico-físicas dos interessados. A possibilidade de promoção

não deve ser confundida com a experiência (falhada) do quadro privativo de praças, devendo antes ser vista como uma tentativa de obviar aos inconvenientes que oportunamente foram assinalados à referida experiência. Quanto à transferência para o quadro de pessoal civil, pode dizer-se que tipifica uma verdadeira "carreira dupla", destinada a aproveitar todas as "potencialidades militares" dos RV/RC enquanto jovens, bem como todas as "potencialidades civis" típicas da idade madura, em condições que teriam de ser convenientemente ponderadas.

De entre as vias mencionadas, a única que ainda não foi submetida à prova da concretização é a última – que podemos designar de *dupla profissão* ou *carreira mista*. É preciso ter consciência dos riscos que ela envolve, mas lembrar, com idêntico sentido de responsabilidade, que as vias tradicionais atingiram provavelmente o seu limite de eficácia, deixando por preencher muitos lugares nas fileiras das Forças Armadas em todos os países euroatlânticos. Se a via proposta apresenta riscos, possui em contrapartida virtualidades que até à data não foram exploradas.

Resumindo, diria que se chegou à profissionalização das Forças Armadas por razões entendíveis, que a conveniência política e militar e as pressões da opinião pública tornaram prementes. Desta amálgama de razões brotou um modelo que tarda em consolidar-se, tornando-se evidente que persistem problemas para os quais ainda se não encontraram respostas. Nem encontrarão, provavelmente, enquanto se mantiver a opção por um modelo profissionalizado, mais barato e menos revolucionário do que um verdadeiro modelo profissional.

Verão 2001
Nº 98 – 2.ª Série
pp. 73-84

A Natureza das Forças Armadas e a Reforma do Ensino Militar

Adriano Moreira
Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior

1 – É geralmente aceite que o aparelho do ensino superior tem por objectivos investigar, formar, e prestar serviço à comunidade, uma perspectiva que orienta a legislação definidora dos vários subsistemas em que a intervenção pública e privada se apoia.

No que toca às Forças Armadas o serviço a prestar tem expressão no conceito estratégico da defesa nacional, cujo conteúdo substantivo evoluiu em resposta à mudança da ordem internacional dos poderes, que influi na escala de valores, dos interesses, das ameaças, das missões.

Na exposição de motivos da frustrada Proposta de Lei nº. 281/VII, de Maio de 1999, que projectava criar uma Universidade das Forças Armadas, foi tentada uma síntese dos motivos da proposta elaborada, por uma Comissão a que presidi, e onde se escreveu o seguinte: "Os estabelecimentos militares onde se ministra o ensino superior universitário têm como objectivo essencial a formação de oficiais das Forças Armadas em áreas de conhecimento de interesse para o desempenho das missões específicas de cada ramo, bem como nas áreas de investigação e de apoio à comunidade, subordinando-se o seu funcionamento aos princípios da excelência.

A formação académica, humana e militar dos quadros permanentes das Forças Armadas é uma prioridade subordinada aos valores e objectivos do conceito estratégico de defesa nacional, que deve acompanhar as exigências de carácter humanístico, científico, técnico e cultural, que variam no tempo e se tornaram intensas com a acelerada mudança da estrutura internacional e do quadro renovado das missões. Tudo isto se reflectiu, na generalidade dos Estados, na redefinição do serviço militar, na profissionalização dos quadros, no recurso ao voluntariado e à contratação.

O conceito de segurança e defesa deixou de se referir apenas ao braço armado, abrangendo os recursos e capacidade de outros sectores públicos e da sociedade civil empenhada no esforço convergente de todas as componentes.

Deste modo, o ensino superior militar é chamado à preparação de quadros altamente qualificados para acompanhar as exigências da segurança, ajustando o nível e diversidade das qualificações que confere aos novos perfis de desempenho das Forças Armadas e possibilitando a circulação plena desses diplomados para as responsabilidades do Estado e da sociedade civil sempre que ne-

cessário e oportuno, tudo em concordância com a natureza e estrutura que para eles decorrerá da nova legislação sobre o serviço militar.

Por outro lado, a importância crescente das operações militares de natureza conjunta e combinada recomenda a maximização das oportunidades de conhecimento mútuo e de formação comum dos oficiais das Forças Armadas.

Para que o ensino superior ministrado nos estabelecimentos militares continue a acompanhar os padrões universitários portugueses e europeus e a formação complementar dos oficiais seja ministrada numa perspectiva abrangente, é agora institucionalizada a Universidade das Forças Armadas, que o presente diploma cria de acordo com a lei, salvaguardando os perfis específicos de qualificação requeridos pelos ramos. Uma universidade que, tutelada pelo Governo através do Ministro da Defesa Nacional, é superiormente dirigida por uma chancelaria.

É simultaneamente criado o Instituto de Altos Estudos das Forças Armadas, resultante da integração do Instituto Superior Naval de Guerra, do Instituto de Altos Estudos Militares e do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea, cuja forma de associação à Universidade será definida nos respectivos estatutos."

É necessário não confundir os objectivos com o instrumento de acção, e também seria errado supor que o modelo institucional universitário é o único disponível para os prosseguir. A acelerada evolução da economia mundial está a demonstrar que em muitas áreas o ensino informal dispensa a metodologia universitária, assim como o pluralismo estrutural das instituições clássicas reforça a falta de ligação necessária entre modelo universitário e objectivos da intervenção científica e pedagógica.

Existem todavia alguns princípios que garantem a identificação e fidelidade do pluralismo formal ou informal das organizações académicas ao conceito universitário fundador, muito especialmente a liberdade e autonomia científica e pedagógica do corpo docente e da instituição, o encaminhamento dos discentes para uma livre adesão crítica às alternativas das escolas de pensamento, o apoio à heterodoxia criadora.

O condicionamento destas liberdades e autonomias, em favor de uma atitude de fidelidade à predefinição do serviço a prestar à comuni-

dade, privilegia o **saber fazer** vinculado a uma específica variedade de instituições, que são as **escolas de quadros**.
O ensino das Forças Armadas desenvolve-se num clima de tensão entre os dois tipos institucionais, com reflexo evidente na variedade e articulação das formações que tem a seu cargo.

2 – Uma primeira condicionante exógena está na definição do **conceito estratégico nacional**, do qual depende o **conceito estratégico de defesa nacional**, que ambos dependem de uma convergência entre o sentimento popular de apoio e a leitura criativa da função governativa. É possível que tal relação e leitura não tenham sido claramente feitas para o novo milénio, mas isso não impede que academicamente se identifiquem mudanças estruturais significativas na ordem mundial, as quais afectaram os conceitos estratégicos que no essencial vigoraram até ao esgotamento em 1974.
Dos três sistemas de segurança que coexistem, o **sistema baseado na balança de poderes** (equilíbrio estratégico), o **sistema baseado no direito** (ONU), e o **sistema baseado nos valores** (intervenção humanitária), o conceito português que vigorou para além dos factos, foi tributário do primeiro sistema: soberania, salvaguarda da jurisdição interna, não ingerência, autonomia da defesa e segurança, fronteiras sagradas, pluricontinentalidade, ordem internacional definida entre Estados, fidelidade cívica vertical. Quando o equilíbrio se traduziu numa ordem dos Pactos Militares (NATO-VARSÓVIA), tais conceitos foram adaptados ao conjunto da Aliança Atlântica, entendida como salvaguarda avançada daquelas perspectivas.
A crise em que o conceito se afundou desenvolveu-se com repúdio do novo sistema jurídico (ONU), longe da inovação das intervenções humanitárias, e terminou com o fim da multicontinentalidade.
Ao mesmo tempo que o espaço nacional se restringia, cresceu a realidade das sociedades civis transfronteiriças e transnacionais, renasceram os receios de guerras entre Estados com uma corrida à posse de armas estratégicas, a ONU assumiu o direito de ingerência de que a NATO também se apropriou, de modo que os três referidos modelos coexistem num mundo globalmente interdependente.
Foi por isso que Kissinger (1996) escreveu que "nunca uma ordem mundial foi obrigada a definir-se partindo de tantas perspectivas diferentes, nem com tal dimensão. Nenhuma ordem anterior teve de

agir sob a vigilância de uma opinião democrática mundial e num contexto caracterizado por uma explosão tecnológica desta amplitude".

3 – Esta situação levou-nos a sustentar ser urgente aprender a **ensinar para a incerteza**, porque não é provável acertar nas previsões dos equilíbrios que virão eventualmente a estruturar um novo período de vida habitual.

A referida indefinição da criatividade governativa, no que respeita aos conceitos estratégicos, tem certamente alguma ligação com as mencionadas dificuldades de prospectiva, o que fez surgir o paradoxo de **assumir a incerteza como perspectiva do ensino para a segurança**.

De facto, em relação aos conceitos clássicos da vulgata clausewitziana, está em suspenso a percepção tradicional da segurança.

Por um lado é obrigatório atender à interdependência da segurança externa e da segurança interna, ao enquadramento por uma estrutura multinacional, à comunicação da turbulência entre os espaços intermédios da globalização. Por outro, a consideração das fronteiras nacionais como principal linha definidora das ameaças, em função de valores também nacionais, não pode desaparecer mas está secundarizada por uma evolução que obriga os centros de segurança multiestaduais, como a NATO, a considerar permanentemente a recuperação da Rússia e do seu espaço de influência, a evolução do conceito estratégico da China, o desastre africano, a conflitualidade mediterrânica, o desafio político da criminalidade internacional, o descontrolo do comércio das armas e do acesso às capacidades estratégicas, o que tudo derrogou a afirmação de que a guerra é a continuação da política por outros meios, invertendo o conceito no sentido de que a política é outra forma de luta pela segurança, colocando a diplomacia em primeiro plano.

Entre nós, e antecipando-se às instituições civis de ensino, foi o Instituto da Defesa Nacional, desenvolvendo a temática inicialmente formulada pelo General Luís da Câmara Pina, que definiu o novo conceito de segurança, o qual concluiu que o braço armado é apenas um dos elementos do complexo aparelho de responsabilidade a organizar.

O primeiro reflexo de importância na temática do ensino é o da indispensável formação multidisciplinar alargada, resposta à interdisciplina imposta pelos factos da mundialização dos teatros estratégicos, com a última grande demonstração ao determinar a complexidade crescente das alianças. Antes da percepção académica, a variedade da composição dos corpos de exército multinacionais, multiétnicos e multiculturais, e a acelerada utilização dos avanços da ciência e da técnica que culminou na domesticação da energia atómica, tudo exigiu a convergência de várias disciplinas das ciências humanas e das ciências duras, promovendo a interdisciplina a caminho da transdisciplina, um facto que se tornaria dominante nas gestões quer da sociedade civil em paz, quer das sociedades mobilizadas para as intervenções armadas.

Na viragem do milénio, o modelo de sociedade da informação e do saber proposto ao aparelho da investigação e do ensino (Delors), não dispensa nenhum dos subsistemas (público-privado, universitário-politécnico) do ensino superior, todos vinculados a critérios de excelência, de o terem como sistema observante.

Todavia, é certo que nas áreas mais vinculadas às actividades civis se insiste no objectivo de incutir nos formandos o **sentido da criatividade e da liberdade respeitadora das regras da arte**, e que nas áreas mais relacionadas com a componente militar da defesa e segurança se investe na **liderança** e no respeito pela **cadeia de comando**.

Admitindo que é possível chegar a uma definição operacional de cada um dos conceitos, de novo a questão do ensino para as Forças Armadas se defronta com exigências de conciliação difícil. Ao lado da necessidade de adoptar a já referida perspectiva metodológica de ensinar para a incerteza, que envolve a área da segurança e defesa com múltiplos ramos do saber, também agora é necessário conciliar e fazer convergir nas Forças Armadas formações académicas que dependem dos valores universitários da criatividade e da liberdade apenas condicionada pelas regras da arte, com as ciências militares em que a liderança e a cadeia de comando são permanentes valores de referência. Em épocas de menor percepção e exigência da multidisciplina, que nesta questão terminou com a segunda guerra mundial, a distinção entre **escolas universitárias** e **escolas de quadros** separava as águas, cabendo nesta última categoria as instituições militares de ensino, as de formação de

especialistas para a administração pública sobretudo colonial, e designadamente os seminários religiosos no campo da sociedade civil.

4 – Tal distinção perdeu validade absoluta em várias áreas do ensino, em consequência da verdadeira revolução nas concepções do uso da força, que procuraram encontrar respostas para as novas circunstâncias políticas do mundo interdependente, reformular por isso a cultura militar, assentar no modelo de quadro institucional de intervenção, apontar para uma nova estrutura do sistema de forças.

É certamente difícil encontrar formulado um programa integrado de respostas, ou uma orientação politicamente dominante, sobretudo na perspectiva transnacional que os factos exigem. Mas é necessário identificar aleatoriamente os fenómenos da mudança que se vão consolidando, e que exigem uma leitura especulativa dos futuros que anunciam.

Talvez o primeiro deles seja a alteração do conceito do serviço militar obrigatório, a caminho de ser definitivamente substituído pelo modelo da contratualização e do voluntariado.

Formalmente a mudança não atinge o **quadro permanente**, mas sem dúvida altera a histórica definição do **espelho da Nação**, o que não impede que venha a orientar a formação e a cultura envolvente no sentido de reforçar a sua identificação como fonte de uma das elites coexistentes nas estruturas das sociedades democráticas, alinhando, na perspectiva de C. W. Mills, com as elites universitárias, financeiras, económicas, religiosas, e políticas.

A articulação acidental dessas elites no passado, especialmente nos casos de emergência e com expressão maior nos milicianos, nem sempre historicamente isenta de acidentes, aponta agora, em vista da complexidade do conceito de segurança e defesa, para uma intimidade sistemática, desde a formação ao exercício, para assegurar uma compreensão consolidada da convergência de funções. Também para que, em vista da passagem contratual e voluntária pelas fileiras, não se produza um conflito, de algum modo de raiz aristocratizante, entre os que agem nos quadros da **estabilidade da carreira**, e os que ali andam **um troço do caminho**, para regressarem à competição tardia na sociedade da informação e do saber, enfrentando as dificuldades da **empregabilidade**.

A experiência histórica da comunidade aponta para a democratização entendida como igual dignidade de todas as formações, porque todas igualmente obedientes aos critérios da excelência que exigem **qualidade total** e **erro zero**, uma condição independente das identidades das funções individuais, e do grau de responsabilidades nas hierarquias (J. C. Tedesco).

Tem importância não esquecer que tal conceito de democracidade enfrenta viscosidades do tecido cultural, designadamente no que toca à articulação dos subsistemas. É assim que na estrutura actual tem sido difícil fazer implantar a regra de que Universidades e Politécnicos são dois subsistemas com **identidades separadas** mas com **dignidade igual**, e tal circunstância também atinge a integração do subsistema militar no sistema geral. O conceito cultural sempre entendeu o subsistema militar como correspondendo ao **ensino universitário**, sem esquecer o **ensino politécnico** que também compreende, qualificado por critérios institucionais.

Tem de partir-se da aceitação dos valores culturais, porque não é a dignidade do ensino que está em causa, trata-se de rever e reestruturar conteúdos de resposta à nova conjuntura. Nesta reflexão não poderão deixar de ser considerados alguns elementos das conclusões da avaliação já feita a um largo sector do ensino superior universitário e politécnico, de que tentei recentemente fazer a síntese que se repete. "A avaliação é um processo disponível para esta intensificação da reflexão, para a qual exigências de ordem política ou mediática pedem celeridade, e para a qual o respeito pelos valores, que no seu conjunto integram a sabedoria, impõe reflexão, minúcia, e tempo útil. Nesta contradição viveremos, porque é a exigência dos tempos.

Os resultados, ou dados por adquiridos ou pressentidos, já definem um núcleo de referência importante para a correcção de pontos fracos detectados, embora sejam de limitar as leituras mediáticas esdrúxulas. Utilizando uma semântica talvez excessiva, porque apontaria precocemente para a meta-avaliação, talvez não seja muito contestável afirmar que a sondagem já efectuada, e agora a entrar no segundo ciclo, permitiu detectar estes desafios: que a universidade, e os restantes institutos de ensino superior, perderam o exclusivo da **enformação da sociedade** que ainda aparece referido em evocações do seu histórico papel; é necessário reconhecer que a função foi também assumida por sedes informais de ensino, designadamente na interio-

ridade de empresas inscritas no globalismo económico; acontece que a consolidação das sociedades civis transfronteiriças e transnacionais produziu um passivo de formações sem correspondência nas exigências da sociedade em geral e no mercado em particular, produzindo uma crise de acreditação; a mudança das estruturas sociais, incluindo as produtivas, processou-se em tempo social acelerado, e isso não permitiu adequar e ajustar as respostas públicas e privadas às novas exigências, porque lidamos com um tempo social demorado; aprendemos que os antigos e prestigiados títulos universitários, a começar pela licenciatura, hoje apenas significam licença para estudar sozinho, pelo que o ritmo da mudança exige um aparelho de apoio à formação ao longo da vida, para o qual as estruturas existentes são insuficientes; a resposta em rede obriga a demolir a antiga e duradoura situação de insularidade dos aparelhos nacionais, quer nas suas relações com os aparelhos estrangeiros, quer das instituições nacionais entre si, apontando para a internacionalização, para a livre circulação de docentes e discentes, para a valorização dos antigos chamados estrangeirados; a preparação para o exercício responsável da cidadania, numa sociedade progressivamente contratualizada, instaurou a meditação sobre a multiplicação de fidelidades que condicionam a intervenção científica e técnica, designadamente a fidelidade à comunidade nacional, a fidelidade ao grande espaço que a rede consolida e que para nós é primeiramente o europeu, a fidelidade aos valores do património comum da Humanidade em que se inscrevem os direitos do Homem, a fidelidade à teoria das boas razões que se destina a manter o homem preservado de qualquer alienação na tecnocracia.

De algum modo trata-se de combater a exclusão que tem alastrado como efeito colateral dos avanços nas áreas da ciência e da técnica, consolidando o processo de democratização da sociedade civil, ocasionalmente mais difícil do que a democratização do Estado. A regra simples, enunciada a tempo por Jacques Maritain, é que "os homens não se distinguem pela maneira como ganham a vida, distinguem-se pela maneira como vivem. O processo de avaliação encaminha-se para não o deixar esquecer, assegurando que as diferentes identidades das instituições de ensino não afectam a sua igual dignidade."

5 – Pelo Decreto-Lei nº. 88/2001, de 23 de Março, o subsistema do ensino militar foi integrado no processo global de avaliação. Tendo por mis-

são "assegurar a harmonia, coesão e credibilidade do processo de avaliação e acompanhamento do ensino superior", o CNAVES aprovou em 17 de Abril de 2001 um conjunto de reflexões e princípios guias, a partir de um documento de trabalho do Conselheiro Dr. António de Almeida Costa, que traduz a primeira tentativa de visão global na questão.

A primeira análise aponta para três categorias de cursos a avaliar: **cursos de administração, cursos de engenharia, cursos de ciências militares**. Recolhendo análises anteriores, entende-se que, considerando as áreas disciplinares dos cursos de administração e engenharia, "não se verifica divergência qualitativa ou quantitativa" em relação aos cursos civis.

Deste modo, a abrangência pela metodologia já experimentada pelos Conselhos de Avaliação do ensino universitário não encontrará dificuldades de maior. Quanto aos **cursos de ciências militares**, que incluem os de Infantaria, Cavalaria e Artilharia na Academia Militar, os de Marinha e Fuzileiros na Escola Naval, e de Piloto-Aviador na Força Aérea, não se encontra paralelo em cursos civis, considerando-se no parecer que é "até evidente um peso reduzido da componente académica geral ou específica, dos referidos cursos".

A primeira análise, que vai ser testada nas diligências entre os Conselhos de Avaliação e os estabelecimentos de ensino, aponta para três pontos de reflexão: organização do processo de avaliação; estruturas dos guiões; composição das comissões externas de avaliação, a seguir à fase de auto-avaliação que a lei exige.

A formação das comissões terá de atender à distinção entre cursos similares aos civis, cursos que juntam a componente de formação militar com uma componente académica, e cursos orientados sobretudo para as chamadas "ciências militares" que estas exigirão uma metodologia correspondente à sua especificidade. A área politécnica tem exigências homólogas.

O objectivo legal de conseguir uma avaliação global de todos os subsistemas, de os encaminhar para a coerência sistémica, de animar um movimento sustentado de aproximação aos padrões de excelência sobretudo europeus, e de fazer reflectir no sistema as exigências da conjuntura e perspectivas inerentes, tudo vai exigir da avaliação uma análise cuidada dos pontos fortes e fracos da estrutura dos cursos ministrados, das exigências institucionais para assegurar a excelência

do desempenho, e para reforçar a coesão e credibilidade da resposta às novas circunstâncias da segurança e defesa, crescentemente multidisciplinar, exigente de cooperações convergentes, empenhando uma pluralidade de intervenções responsáveis em que o braço militar assume uma das parcelas.

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, J., *The Next World War. Computers are the Weapons and the Front Line is Everywhere*, Simon, New York, 1998.

BADIE, B., *Un monde sans sauveraineté*, Fayard, Paris, 1999.

BALANCIE, J. e A. de la Gronge (dir.), *Mondes Rebelles – guerres civiles et violences politiques*, Michelon, Paris, 1999.

BANGEMANN, M., *L'Europe et la societé de l'information planetaire* (rappor), Conseil Européen, 1994.

BOUTROS-GHALI, B., *Empowering the United Nations*, Foreign Affairs, 1993.

BRZEZINSKI, L., *Le Grand échiquier, L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris, 1997.

CASTELLS, M., *La societé en réseaux*, Fayard, Paris, 1998.

CNAVES, *Avaliação global do ensino superior*, Lisboa, 2000.

HASSNER, P., *Beyond the three traditions. The Philosophy of War and Peace in Historical Perspective*, International Affairs, vol. 70, nº. 4, Outubro, 1994.

HUNTINGTON, S., *The Erosion of American National Interest*, Foreign Affairs, vol. 76, nº. 5, 1999.

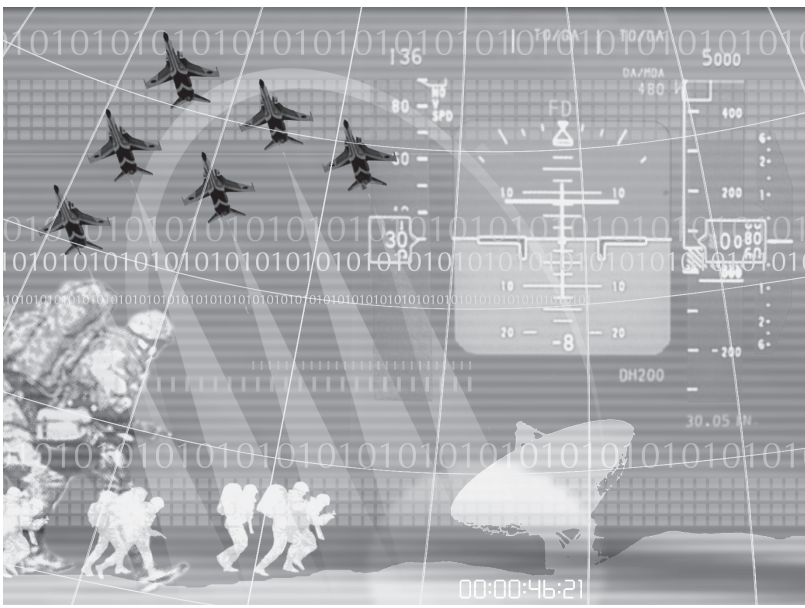
HUNTINGTON, S., *The Clash of Civilizations*, Simon, New York, 1993.

KISSINGER, H., *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1996.

MOREIRA, A., *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 3ª. Edição, 1999.

NYE, J., *Redefining the National Interest*, Foreign Affairs, 1999.

Van Creveld, M., *Les transformations de la guerre*, Rocher, Mónaco, 1998.



Artigos

Verão 2001
Nº 98 – 2.ª Série
pp. 87-113

A Privatização da Violência Legítima*

Victor Marques dos Santos
Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

* Texto elaborado com base na Conferência sobre "As Empresas Militares Privadas", integrada no CDN 2000, proferida no IDN, em Lisboa, a 5 de Janeiro de 2000, e no Porto, a 22 de Janeiro de 2000.

INTRODUÇÃO

A utilização de militares profissionais estrangeiros ao serviço de um estado, num contexto de conflitualidade violenta contra outro estado, constitui uma prática milenar. Apesar de Maquiavel ter advertido sobre a inconveniência político-estratégica da utilização de mercenários, os dirigentes políticos continuam a empregar, com frequência, estes "soldados da fortuna".

A conotação "imoral" e a inerente reprovação social do fenómeno, generalizaram-se durante o século XIX. No entanto, a sua condenação formal seria consagrada apenas em 1977, através do Protocolo Adicional à Convenção de Genebra de 1949. Em 1987, a Organização das Nações Unidas designava um Relator Especial sobre os Mercenários, que teria por missão "examinar o papel dos mercenários na violação dos direitos humanos."

A participação crescente de mercenários nos conflitos africanos originados durante o período das descolonizações do pós-segunda guerra mundial, acentuou o carácter ilegal das suas actuações consolidando, ao mesmo tempo, a imagem negativa dos "cães de guerra", perante uma opinião pública internacional progressivamente actuante, articulando-os com os interesses dos poderes coloniais e com ideologias racistas ou opostas ao princípo da autodeterminação (Shearer, 1998*b*: 15).

Perante esta atitude de condenação moral que, nos finais do nosso século, se traduz por um repúdio "quase instintivo" da sociedade civil em relação aos mercenários e a uma prática politicamente incorrecta, torna-se fundamental acentuar o carácter "comparativamente recente e ilógico" (Adams, 1999: 106, n.8-12) desse sentimento. Com efeito, será, pelo menos, polémico, "tanto legal como moralmente, argumentar que um estado está de alguma forma sujeito a depender de quaisquer conscritos que possa recrutar e treinar da melhor maneira possível, em vez de obter assistência especializada vinda de fora"(idem: 112).

O debate sobre a existência, a legalidade estatutária ou o aspecto moral do recurso às *empresas militares privadas* (EMP's), bem como das suas acções concretas, tem privilegiado as perspectivas ético-jurídicas. Consequentemente, têm sido desvalorizados aspectos subjacentes fundamentais à percepção contextualizada do fenómeno, retirando, designadamente, objectividade analítica à avaliação do impacto estratégico, do significado societal, das alterações de atitude e de comportamento dos actores, que transcendem, inequivocamente, o plano estratégico-militar.

Até data recente, a convergência de certos interesses internacionais condicionava a percepção político-estratégica do fenómeno. Por um lado, as EMP's ligavam-se à actividade de multinacionais, operando no sector da exploração de petróleo ou de outros recursos minerais estratégicos ou valiosos, em áreas geográficas saídas das colonizações europeias, caracterizadas pela instabilidade ou pelas deficientes condições de segurança. Por outro lado, essas empresas não eram contratadas por governos ocidentais, apesar das suas actividades serem frequentemente toleradas e facilitadas por estes, e de terem articulações com o comércio internacional de armas e com outras actividades no plano das relações económicas internacionais.

Ao longo do último quarto de século, a evolução do ambiente relacional tornou a questão progressivamente incontornável. As pressões das opiniões públicas exercidas sobre os governos democráticos quanto às intervenções directas de efectivos militares nacionais em conflitos regionais localizados em áreas remotas do globo, bem como a atenção dispensada pelos *media* às actividades das EMP's no terreno, têm sido factores decisivos para esta alteração de atitude da comunidade internacional.

Ao mesmo tempo, o aparecimento, no cenário europeu, de EMP's contratadas por estados, organizações regionais de segurança e defesa, e ong's, bem como a eficácia demonstrada por aquelas empresas, em termos de competência de desempenho, rapidez e economia de meios e de custos, na resolução de conflitos armados e na manutenção de situações pós-conflituais, em comparação com os custos da utilização de forças armadas convencionais dos estados, em exércitos multinacionais, num contexto de orçamentos restritivos, têm constituido justificações pertinentes das entidades contratantes, para a crescente utilização preferencial dos serviços das EMP's.

Todos estes motivos induzem a percepção generalizada de que o aparecimento e a consolidação organizacional e corporativa das EMP's, não são fenómenos transitórios. Estas empresas constituem, de facto, elementos estruturais e estruturantes das interacções e do tecido dos fluxos transnacionais. Trata-se de um processo inevitável e irreversível, que exige acções de adaptação e de enquadramento, urgentes e imperativas, por parte da comunidade internacional.

Em Novembro de 1996, ao acentuar os efeitos político-estratégicos e o carácter diversificado das actividades mercenárias, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os Mercenários, o peruano Enrique Bernales

Ballesteros, iniciaria o processo de superação dos constrangimentos analíticos tradicionais, marcados pelas perspectivas ético-jurídicas.
Nesse sentido, as EMP's deverão ser analiticamente perspectivadas como agentes das relações transnacionais, subordinadas aos critérios de avaliação do impacto estratégico das suas acções, e das capacidades comparadas do seu desempenho. Neste contexto, a expressão diversificada das suas actividades deverá incluir-se na análise da gestão de crises, das missões de combate, das operações de manutenção paz e do estabelecimento das condições de segurança indispensáveis ao processo de implementação de acordos, num ambiente posterior à fase violenta do conflito.
Finalmente, será recomendável elaborar algumas considerações sobre os potenciais inconvenientes e constrangimentos políticos e estratégicos da utilização das EMP's, designadamente, nas suas relações com os estados; os efeitos da opinião pública internacional e dos eleitorados sobre os governos que contratam os seus serviços; a fiscalização e a responsabilização das EMP's pelos seus actos, incluindo a dimensão trasnacional de previsíveis denuncias contratuais.
A análise das causas do aparecimento das EMP's, bem como dos seus efeitos, permitirá demonstrar que estes transcendem, de forma inequívoca, o plano político-estratégico das consequências, adquirindo significados sectorialmente diferenciados. De facto, o fenómeno projecta-se, tanto no plano interno, das mudanças societais e políticas dos actores, como plano externo, da estrutura sistémica dos relacionamentos internacionais, designadamente, em termos da distribuição de factores de poder e da variação da sua natureza elementar, bem como das respectivas modalidades de exercício.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA GÉNESE DAS EMP'S

A complexificação acelerada do ambiente internacional do pós-guerra fria, provocou efeitos evolutivos determinantes no plano das interacções em todos os sectores da vida das sociedades, gerando acções de natureza diversificada, mas convergentes no sentido de uma adaptação imperativa dos actores, imposta pela mudança.
É neste contexto que surgem as condições circunstanciais propícias ao desenvolvimento do fenómeno das EMP's. No plano político, a relutância dos governos em contribuirem com as suas forças armadas regulares para

esforços multinacionais de resolução de conflitos regionais, exteriores à área considerada dos seus interesses geoestratégicos directos, é uma atitude recentemente demonstrada e que o tempo tem consolidado. Concretiza-se numa prática evidenciada pelos comportamentos evasivos, tanto de governos como de coligações regionais de defesa, nas respostas às solicitações da ONU ou dos estados directamente envolvidos no conflito.

Considerações de ordem orçamental, eleitoral e política, bem como as dificuldades de conjugação das políticas externas, em tempo útil, para disponibilizar as capacidades efectivas necessárias à resolução dos conflitos internos, à manutenção dos armistícios e à implementação dos acordos decorrentes, constituem também motivos para uma avaliação comparada dos resultados obtidos. Por um lado, os governos, as coligações e a própria ONU, evidenciam os efeitos da inércia institucional, da lentidão processual, ou da ausência de vontade política subjacente à burocratização, frequentemente utilizada como justificação táctica das administrações. Por outro lado, verifica-se a capacidade efectiva e a prontidão demonstradas pelas EMP's, consideradas como alternativa instrumental.

Além das considerações políticas e orçamentais, a crescente atenção dispensada pelos governos às opiniões públicas nacionais, está também na origem deste comportamento caracterizado pela contenção. A opinião pública passou a constituir um elemento fundamental do processo de decisão tornando-se, em última análise, um factor potencial de legitimação das acções dos governos e, eventualmente, da sua própria viabilidade política. Com efeito, o florescimento actual das EMP's "é o resultado da mudança estrutural nos planos dimensional e orçamental das forças armadas ocidentais e da crescente relutância internacional" (Shearer, 1998*b*: 23) dos governos democráticos em integrarem os seus exércitos em coligações formadas para a solução de conflitos internacionais.

Uma consequência imediata desta atitude de participação condicionada dos governos no restabelecimento da ordem internacional, é o aparecimento e a identificação de oportunidades de mercado que suscitam, por parte da sociedade civil, dinâmicas de exploração dessas áreas de negócio, através do fornecimento de serviços adaptados ao preenchimento das competências tradicionais da soberania dos estados.

Ao mesmo tempo, a desmoblilização em massa dos exércitos, a redução de quadros e das inerentes oportunidades de promoção nas carreiras

militares, bem como o desarmamento selectivo das forças convencionais, que o fim da guerra fria proporcionou, disponibilizam a mão de obra, o saber técnico qualificado e os equipamentos necessários à estruturação de organizações de eficácia credibilizada pela experiência anterior, levando à criação de "empresas de segurança privada".

A formação dessas empresas, fornecedoras potenciais de uma variedade assinalável de serviços, designadamente, relacionados com actividades militares, parece demonstrar que "as forças de mercenários estrangeiros tendem a prosperar em condições de instabilidade, ou após uma mudança na ordem existente. O aumento das forças militares privadas também coincidiu frequentemente com o fim de um período de conflito, que motivou a redução dos exércitos regulares" (idem: 13).

Esta alteração de atitudes decorre, pois, da interacção de dois factores essenciais. Por um lado, verifica-se o "declínio do interesse estratégico do Ocidente" em determinadas áreas do globo e, no plano estrutural, deixou de se verificar a necessidade de manutenção sustentada de níveis elevados de treino, preparação e grau de prontidão efectiva das forças armadas, de efeitos negativos em termos orçamentais. Por outro lado, regista-se uma "crescente intolerância" das opiões públicas, quer perante a perda de vida dos seus cidadãos, quer relativamente à afectação de recursos financeiros dos contribuintes, em nome de interesses nacionais de percepção difícil e pertinência lógica discutível, quando esses recursos humanos e materiais são colocados ao serviço de operações militares, mesmo de carácter humanitário, numa coligação internacional.

ENQUADRAMENTO E CARACTERÍSTICAS DAS EMP'S

Além da dificuldade de distinguir legalmente entre as actividades de mercenários e de empresas militares privadas, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os Mercenários considerou, no seu relatório de 1996, que, independentemente do grau de legalidade ou de ilegalidade dos mercenários, "as iniciativas mercenárias desenvolvidas num país terceiro por companhias registadas como firmas de segurança são uma ameaça à soberania nacional." E, neste sentido, considerava que "'a sugestão de que alguns mercenários são ilegais e que outros são legais, é fazer uma distinção perigosa que pode afectar as relações internacionais de paz e de respeito entre os estados'." E no relatório do ano seguinte,

reconhecia que nem todas as empresas militares privadas se inseriam na perspectiva legal do estuto de mercenário, defenida pelo Protocolo Adicional de 1977 (idem: 20, n. 21-23).

Neste contexto, Ballesteros caracterizava as EMP's como "politicamente desligadas das sociedades nas quais os governos as introduziam (...) [e como tal] instrumentos de opressão utilizados para violar os direitos humanos e para impedir o exercício do direito dos povos à auto-determinação" (Adams, 1999: 111).

A noção mais comum do mercenário define-o como sendo um indivíduo estranho ao conflito em que participa, que tem como objectivo principal o lucro financeiro e que, em alguns casos, se envolve em acções de combate (Shearer 1998*a*: 68). Numa abordagem jurídico-normativa, o artigo 47.º do Protocolo Adicional retira aos mercenários o direito de serem "combatentes ou prisioneiros de guerra", caracteriza-os e remete-os para uma condição sem estatuto, colocando-os na situação de "criminosos de guerra ou pior".

Ao referido protocolo, vieram juntar-se outros instrumentos, nomeadamente, a Convenção da OUA para a Eliminação do Mercenarismo em África, de 1977, a Convenção Internacional Contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Treino de Mercenários, de 1989, bem como algumas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, condenatórias das actividades mercenárias e conducentes à definição legal do respectivo estatuto.

"O estabelecimento do estuto legal das EMP's [que são frequentemente acusadas de empregarem mercenários ao seu serviço], tem, por isso mesmo, implicações, tanto para a percepção dos média, do público, dos estados e das entidades internacionais, como para o grau de legitimidade que essas companhias reclamam. Facto este que, por sua vez, afecta o seu próprio futuro"(idem, 1998*b*: 18). A caracterização das actividades das EMP's como "mercenárias" limita, no entanto, os recursos operacionais da análise e a perspectiva de integração sistémica do fenómeno num contexto de interacções transnacionais.

Partindo do princípio de que "não podem ser definidas em termos absolutos", por se inserirem numa "área cinzenta que desafia a consciência liberal"(idem: 13), as EMP's podem caracterizar-se como firmas legalmente constituidas, constantes dos registos comerciais dos estados, inserindo-se no tecido empresarial regulamentado pelas respectivas administrações, e que reconhecem que o seu desenvolvimento em termos de

mercado prospectivo, exige um certo grau de credibilização conferida por uma regulamentação internacional.

Promovem os seus serviços, "defendem a sua utilidade e o seu profissionalismo, aceitam os instrumentos legais e financeiros internacionais como base contratual dos seus negócios e, até à actualidade, têm apoiado governos reconhecidos e evitado regimes de legitimidade duvidosa para a comunidade internacional"(idem, 1998*a*: 69).

Procuram os seus clientes entre os governos ou as forças constituidas para os derrubarem, desde que consideradas legítimas pela comunidade internacional, e que essa colaboração não se oponha aos interesses da política externa do seu país de origem. Outros clientes efectivos são as empresas multinacionais, as organizações transnacionais de tráficos ilícitos diversificados, as ong's, as organizações internacionais, entidades ou personalidades públicas ou privadas em busca de um serviço específico, entre uma vasta gama de actividades ligadas à segurança e à defesa. Os seus funcionários possuem um contrato de trabalho e inserem-se numa estrutura definida, trabalhando numa organização hierarquizada, perante a qual são responsáveis. As EMP's têm personalidade jurídica privada, sendo por isso responsáveis perante a ordem jurídica interna dos estados em que estão registadas. Mas são, também, contratualmente responsáveis perante os clientes e, estatutariamente, perante os seus accionistas.

O critério estratégico-empresarial subjacente, ao qual poderemos chamar, numa perspectiva de actividade económica, a vantagem competitiva e comparativa dos serviços prestados, e que justifica a importância crescente da intervenção do sector privado na esfera de poder soberano dos estados, decorre de uma interpretação inovadora na abordagem da problemática da resolução de conflitos internos, surgida após o fim da guerra fria. Neste sentido, e perante os resultados das análises dos conflitos ocorridos após a 2ª guerra mundial, admite-se que o aumento da capacidade militar do cliente assegura a vitória ou promove a dissuasão, nas condições por si impostas, de uma forma mais rápida e mais económica.

Algumas análises sugerem mesmo que, "dando uma oportunidade à guerra", é "a vitória imediata e não a paz negociada" que tem permitido a resolução dos conflitos das últimas décadas. (idem, 1998*b*: 33-34, n. 19; Luttwak, 1999: 36-44). "Neste contexto, as EMP's podem ser perspectivadas não como parte do problema, mas como parte da solução (...). À medida

que os custos políticos e económicos da manutenção da paz continuam a subir, parece tornar-se cada vez mais sensato, para as organizações multinacionais e para os governos ocidentais considerarem a atribuição de alguns aspectos destas intervenções ao sector privado"(Shearer, 1998*a*: 69).

Procurando responder à procura suscitada pelas necessidades do mercado, sem critérios de restrições políticas, as EMP's "perspectivam o conflito como uma oportunidade de negócio e tiraram partido da influência prevalecente do liberalismo económico dos finais do século XX. Foram, também, rápidas na sua adaptação às agendas complexas das guerras civis"(idem: 71).

Neste âmbito, a exploração sistemática de oportunidades de negócio junto de países cujo potencial económico reside essencialmente na posse de minerais estratégicos, permite às EMP's articular os meios de pagamento com os interesses do próprio estado contratante. Esta identidade de interesses entre o cliente e as EMP's está, por sua vez, na origem do acesso e da penetração concreta das mesmas, noutras áreas de negócio, e da articulação empresarial em rede, com outros sectores de actividade.

Em consequência, os desenvolvimentos previsíveis parecem sugerir uma evolução tendencial das EMP's para um estatuto de actor transnacional, com actuações polivalentes em termos de diversificação formal e substantiva, de potenciação de capacidades e de factores de poder. Por um lado, desenvolvem competências de consultadoria militar e de intervenções de impacto estratégico concreto, significativo e reconhecido. Por outro lado, tornam-se, em simultâneo, agentes económicos e políticos, com actividades em sectores diversificados da economia internacional (Venter, 1998: 25).

A integração transnacional progressiva e a aceitação pública das EMP's decorrem, essencialmente, da demonstração de resultados em termos de adaptação específica às necessidades do cliente, e do cumprimento dos contratos em termos de concretização de objectivos em tempo útil. "A afirmação desta nova respeitabilidade fundamenta-se no regresso à estabilidade obtida graças à sua intervenção nos países clientes"(Saint-Quentin, 1998: 38).

Deste modo, a influência económica adquirida pelas EMP's, bem como a sua capacidade de projecção de poder económico nos mercados em processo de liberalização, constituem uma consequência directa da estabilização do ambiente interno do estado cliente. E, neste

sentido, a sua actuação assemelha-se à de qualquer empresa multinacional.
Com efeito, "[u]ma vez atingido um certo grau de segurança, as firmas começam (...) a explorar as concessões que receberam, criando um conjunto de empresas associadas e afiliadas que desenvolvem actividades tão variadas como o transporte aéreo, a construção de estradas [e outras infrastruturas], o import/export, adquirindo, assim, uma presença significativa, senão mesmo hegemónica, na vida económica do país em que operam"(Adams, 1999: 111).

TIPOLOGIA DAS EMP'S: ACTIVIDADES E SERVIÇOS

A designação "*empresas privadas de segurança"* engloba uma quantidade assinalável de entidades caracterizadas pela diversificação de serviços prestados, bem como pela durabilidade, mobilidade, consistência profissional e grau de estruturação empresarial variáveis. As suas actividades incluem, entre outras, a formação de milícias privadas comandadas por lideres carismáticos, que actuam esporadicamente num ou noutro conflito regionalmente localizado; a constituição de empresas de segurança e protecção de bens, pessoas, edifícios, instalações ou complexos industriais, passando pelas *companhias* ou *empresas militares privadas*.
Independentemente da diversidade de serviços oferecidos, as principais actividades desenvolvidas pelas EMP's articulam-se em torno de um objectivo fundamental. Isto é, o de produzirem um "impacto estratégico na segurança e na situação política de estados fracos que enfrentam ameaças militares significativas"(Shearer, 1998*b*: 23) e que podem incluir, reestruturação de forças, assessoria, treino, obtenção de armas e outros equipamentos, apoio logístico, suporte tecnológico informático sofisticado no plano das telecomunicações e, em certos casos, envolvimento directo em acções de combate, incluindo meios aéreos. Como anteriormente referido, será conveniente acentuar, neste contexto, que os estados constituem apenas um segmento de um mercado potencial muito mais vasto.
As tentativas de estabelecimento de uma tipologia para estas empresas, recomendam que o critério prioritário seja o do grau de envolvimento em operações militares. De acordo com esta perspectiva poderemos dividir as EMP's em dois grupos: as "activas", que providenciam todos os ser-

viços incluindo o envolvimento directo em missões de combate, e as "passivas", que fornecem apenas serviços que não incluam essas missões. Para efeitos de análise, este critério parece limitado na medida em que privilegia, pela natureza instrumental da perspectiva subjacente, uma avaliação exclusiva do grau de impacto estratégico efectivo ou potencial. Este constitui, no entanto, apenas um dos aspectos resultantes da observação, pretendendo-se identificar, também, as alterações de atitude e de comportamento dos actores, bem como os inerentes significados sectoriais articulados, interactivos e globalmente coerentes.

Neste sentido, Thomas K. Adams (1999: 106) distingue três tipos de EMP's: em primeiro lugar, as de tipo "tradicional" que derivam da estruturação empresarial progressiva de grupos de mercenários clássicos que continuam a desenvolver as mesmas actividades em estruturas organizacionais mais sofisticadas, em empresas oficialmente formalizadas actuando, frequentemente, através de redes de companhias subsidiárias.

Um segundo grupo, inclui empresas de dimensões significativas "que providenciam o tipo de serviços atribuível a um estado maior de um exército nacional mais desenvolvido: aconselhamento táctico, operacional e estratégico de alta qualidade, para a estrutura; treino, equipamento e emprego de forças armadas". As empresas deste tipo, consideradas como fenómeno característico do último quartel do século XX "especializam-se em auxiliar os exércitos da era industrial a transitar para o século XXI através da incorporação de técnicas de condução de guerra informático-tecnológica".

Finalmente, um terceiro tipo de EMP's fornece "serviços altamente especializados, com aplicação militar". No entanto, estas empresas assemelham-se mais a entidades civis. Não se estruturam segundo enquadramentos organizativos castrenses, nem empregam metodologias de actuação tipicamente militares ou paramilitares. Por outro lado, os serviços fornecidos não são de utilização exclusivamente militar. Neste contexto, as capacidades informático-comunicacionais traduzidas em termos de tecnologia aplicada ao plano estratégico-militar, adquirem relevância operacional elevada, cujos efeitos extensivos, designadamente na sua dimensão aleatória, transcendem o alcance da prospectiva.

A contratação, pelos estados, de empresas civis fornecedoras de serviços aos seus exércitos, mas que não incluam missões de combate, tem constituido uma prática tradicional desde a idade média. O elemento característico autonomizador do fenómeno actual do aparecimento das

EMP's, parece ser a atribuição a essas empresas privadas, de funções que incluem actividades especificamente militares, e que antes se integravam no conceito de actividades tipicamente mercenárias (idem: 107).
Como veremos, será em relação a este terceiro tipo de empresas que se coloca a maior parte das questões sobre o desenvolvimento prospectivo dos efeitos do fenómeno em análise, em termos globais, e que transcendem largamente o plano analítico do impacto estratégico.
A panóplia diversificada de serviços prestados e de actividades desempenhadas pelas EMP's compreende o apoio à actividade operacional, designadamente, missões de combate; a assessoria à actividade militar, incluindo treino de efectivos, assistência militar, prospecção de mercados para aquisição de equipamentos, e análise militar; apoio logístico e serviços de segurança, entre eles, segurança comercial e análise de riscos; os serviços de prevenção de criminalidade, incluindo investigação e recolha de informações, gestão de crises e recuperação de reféns (Vaz, 1999: 20-21; Shearer, 1998*b*: 25-26).

AVALIAÇÃO DO IMPACTO ESTRATÉGICO

No plano político-diplomático, as abordagens inovadoras da problemática da gestão de crises e da resolução de conflitos, desde a "diplomacia discreta", passando pela "diplomacia para a paz", até à "diplomacia de campo de batalha" vieram conferir uma importância acrescida à especialização das forças, à prontidão das intervenções, e à eficácia "cirúrgica" da acção, seja esta de carácter passivo / preventivo, de resolução activa, incluindo o combate, ou de manutenção posterior dos armistícios, durante os quais se processam as negociações.
No plano da estruturação das forças, a configuração tradicional dos exércitos regulares das grandes potências, adaptados ao ambiente conflitual da guerra fria, encontra-se hoje ultrapassada pela característica de baixa intensidade, prevalecente nos ambientes diversificados da conflitualidade regional ou localizada.
Numa perspectiva empresarial de profissionais privados, as capacidades das EMP's evidenciam a característica de adaptabilidade aos cenários possíveis e às funções específicas casuìsticamente requeridas, com a vantagem acrescida de isso não implicar um envolvimento circunstancial ideológico, religioso, nacional ou etnicamente motivado, no conflito em curso.

Sucede, também, que o grau de profissionalismo e de disciplina das forças utilizadas por muitas dessas EMP's é, frequentemente, superior ao grau de organização estrutural e disciplinar das forças armadas do país em que actuam. Facto este que se traduz numa certa garantia de objectividade e economia de meios, evitando-se a violência exagerada de facções circunstancialmente motivadas. Privilegia-se, na sua perspectiva, uma abordagem em termos de efectividade de custos, de economia de tempo e de meios, na concretização dos objectivos.

Será conveniente acentuar, no entanto, que em termos de aplicalidade estratégica, os objectivos das EMP's são limitados contratualmente e não acompanham a totalidade do processo político-diplomático ou estratégico-militar internacionalmente acordado entre estados, e subjacente à oportunidade de negócio que essas empresas privilegiam. Ou seja, os seus interesses têm uma coincidência transitória, conjuntural, com os interesses do cliente, correspondendo a uma fase temporalmente limitada do conflito.

Com efeito, enquanto, por um lado, as EMP's têm "a capacidade de alterar o curso da guerra ou de aumentar a capacidade estratégica dos seus clientes", por outro lado, dependem de terceiros para a concretização de acordos e da fixação de parâmetros para a reconstrução pós-conflitual (...) [Apesar de] responderem efectivamente a crises imediatas, a sua capacidade de influenciar condições de longo prazo (...) é restrita" (Shearer, 1998*b*: 65).

Entre as actividades anteriormente referidas, os serviços providenciados pelas EMP's incluem uma vasta gama de acções de apoio a actividades militares propriamente ditas, e que têm revelado a vantagem da economia de custos. Por exemplo, serviço de protecção a comboios ou colunas de abastecimento logístico, assistência médica, manutenção da segurança em corredores humanitários e em campos de refugiados, vigilância e monitoração de zonas de implementação de acordos internacionais, entre outros.

O recurso aos serviços fornecidos pelas EMP's tem, por isso mesmo, constituido uma opção alternativa utilizada tanto pelos estados como pelas organizações internacionais em nome da comunidade internacional, e também pelas ong's. Os serviços ligados à resolução de conflitos, que se articulam intrinsecamente com as exigências de manutenção de paz e de implementação de acordos políticos internacionais, induzem a contratação das EMP's por parte dos seus clientes governamentais que, assim,

viabilizam a sua existência, consolidam a sua influência no mercado e induzem a sua penetração na área das opções político-estratégicas dos governos dos outros estados, no plano das respectivas funções e competências de soberania.

Tal como as alianças da segunda metade do nosso século se formaram para a manutenção da segurança e da capacidade de defesa, para a viabilização de um *status quo*, e não para a participação num conflito militar em curso, também as missões das forças armadas regulares e as actividades mercenárias tradicionais são gradualmente acrescentadas ou convertidas em actividades de reconstrução e manutenção de paz, com a correspondente diversificação de serviços e de actividades económicas, viabilizadas pelo regresso à normalização da vida em sociedade.

Ao mesmo tempo, as relações entre as actividades das EMP's e os interesses dos governos articulam-se de forma interactiva e geram, reciprocamente, sinergias potenciais. Por um lado, as EMP's apoiam frequentemente as políticas externas e os interesses comerciais dos seus estados de origem, explorando e fornecendo oportunidades de negócio ao mercado interno de materiais de defesa e outros. Por seu lado, os estados actuam como agentes de negócio e procuradores dos interesses das EMP's, induzindo processos contratuais que viabilizam comercialmente as EMP's do seu país, ao mesmo tempo que transferem os custos da sua política externa para os orçamentos dos estados contratantes estrangeiros (idem: 35-37).

RELAÇÕES DE COMPETIÇÃO ENTRE AS EMP'S E OS ESTADOS

A integração das EMP's numa comunidade transnacional caracterizada pela diversificação dos actores e pela interdependência crescente, bem como pela distribuição tendencialmente poliarquizada dos factores de poder, tem suscitado um debate alargado sobre a questão em análise, enquanto fenómeno característico deste final de século. Os seus significados possíveis e os efeitos societais inerentes, sugerem a pertinência do exercício prospectivo.

Neste contexto, a coincidência de interesses verificada entre estados e EMP's induz interacções de natureza específica que transcende o tipo de relacionamento negocial entre um cliente e um fornecedor de serviços. A aceitação tácita ou a facilitação activa ou passiva, por parte dos estados,

dos compromissos contratuais das EMP's revelam, por um lado, que estas "na sua maior parte não são operadores independentes (...) [E]stão sob o controlo dos governos das grandes potências (...) São uma extensão *de facto* das políticas externas dos seus estados de origem (...) Oferecem uma modalidade de baixo risco, custo reduzido e pouca visibilidade, de exercer influência militar numa época de orçamentros restritos e de forças armadas em processo de desmobilização"(Adams, 1999: 114).

Esta coincidência de interesses vem alterar o carácter estritamente contratual das relações entre "fornecedor de serviços" e "cliente". De facto, o cumprimento de um contrato pode iludir, ou prolongar-se numa acção de agressão e de intervencionismo de um estado sobre outro, sob o disfarce ilusório de uma operação contratualmente atribuida a uma empresa privada.

O aparecimento das EMP's constitui, pois, apesar de tudo, um motivo de preocupação para os governos. Por um lado, a utilização de saber técnico qualificado estrangeiro, de aplicação militar, pode alterar o equilíbrio entre as forças armadas do país contratante e as suas estruturas políticas, provocando instabilidade interna, de consequências imprevisíveis. Por outro lado, o facto de os interesses das EMP's poderem não coincidir com os interesses dos governos dos respectivos estados, ou não estarem em consonância com os seus objectivos político-estratégicos, pode traduzir-se, pelo menos teoricamente e no pior dos casos, por denuncia de um contrato, numa mudança de cliente. E isto pode significar a prestação de serviços, por parte de uma EMP, a um cliente cujos interesses são frontalmente contra os do seu estado de origem.

Ao mesmo tempo, o acesso das EMP's a concessões de exploração de recursos minerais, como forma de pagamento pela prestação de serviços, a sua intervenção em áreas sectoriais muito diversificadas das economias dos estados em que actuam, bem como a sua projecção no plano dos fluxos económicos e financeiros internacionais, podem transformar o significado de um serviço contratualmente fixado, tornando-o num meio instrumental de aplicação e desenvolvimento de uma estratégia própria. Neste processo, as EMP's evoluiriam no sentido de se tornarem actores de natureza primordialmente política, em competição directa com os estados, em termos de aquisição, manutenção e acrescentamento de capacidades próprias de exercício de poder (Milton, 1998: 76-79).

Por outro lado, tanto no plano teórico, como no plano prático das verificações analíticas, nada parece impedir que, num futuro próximo,

algumas EMP's com acesso a tecnologia nuclear, bacteriológica ou química, se coloquem ao serviço de movimentos considerados ilegítimos, ou de facções fundamentalistas que sirvam tanto de cobertura estratégica a governos reconhecidos como legítimos pelas grandes potências ocidentais, como de imagem simbólica para opiniões públicas devidamente condicionadas.

No contexto evolutivo dos serviços prestados e das actividades desempenhadas, os desenvolvimentos mais complexos e, necessariamente, mais preocupantes, parecem derivar, no entanto, da evolução potencial das "empresas do terceiro grupo" anteriormente referido, centrando-se nos aspectos científicos e tecnológicos.

Com efeito, a dependência crescente das economias em relação a infraestruturas de alta tecnologia comunicacional e informacional, permite perspectivar a polarização tendencial dos conflitos do futuro num "cyber-espaço" de confronto de capacidades informáticas e de domínio das telecomunicações. As EMP's do terceiro grupo fornecem aplicações militares e paramilitares de tecnologias civis, num contexto formalmente legalizado e regulamentado, sem controlo específico de fornecimento, independentemente da óptica do utilizador.

"A natureza das capacidades envolvidas é tal que os fornecedores não estão necessariamente dependentes de experiências militares prévias para sua própria instrução ou treino.(...) [Ao mesmo tempo] é também uma área onde dificilmente se pode definir uma actividade como 'mercenária' já que a diferença entre paz e guerra pode ser em larga medida uma questão de intenção. (...) A guerra da informação pode, de facto, tornar-se dominada por mercenários" (Adams, 1999: 115).

A EVOLUÇÃO SOCIETAL DAS FUNÇÕES MILITARES

O aparecimento das EMP's e a privatização gradual das competências tradicionais das soberanias, permitem perspectivar que os efeitos societais do fenómeno da mudança globalizante se tornem extensíveis ao papel desempenhado pelos militares na sociedade. A percepção evolutiva da natureza da instituição militar sugere a pertinência de uma reavaliação do estatuto, da estrutura organizacional e das funções atribuidas pela área política, às forças armadas regulares, tanto no seio da sociedade em

que se integram, como num ambiente relacional em processo de mudança globalizante.

Neste contexto, a "influência do modelo liberal" tem permitido a promoção das EMP's perspectivando "a comunidade de militares na reforma como um recurso nacional com capacidade de criação de empregos e de produção de riqueza"(Saint-Quentin, 1998: 42, n.9) no sector privado, bem como em diversos graus de articulação com as políticas externas dos respectivos governos. Com efeito "se os governos não podem fazer directamente o trabalho, o mundo pode muito bem voltar-se para as sociedades que o podem (...) Quando as nações perderam já o monopólio da violência, porque não encarar a criação de forças mercenárias voluntárias, organizadas por empresas para fazer as guerras numa base contratual por conta das Nações Unidas?"(idem: 42, n.1).

A lógica subjacente à perspectiva descrita inscreve-se "num vasto projecto estratégico americano" intitulado "*Revolution in Military Affairs*" que propõe, entre outros princípios, a utilização de todos os recursos do saber para garantir a ausência total de perdas"(idem: 43). Em termos estratégicos parece ter sido definitivamente abandonada a noção de "perdas aceitáveis", a favor do corolário da "tolerência zero", assente no conceito operacional de "alvo cirúrgico" marginalmente definido pela área, inevitável, dos "danos colaterais".

"O soldado adquire, a partir de agora, a imagem de um técnico depositário de uma profissão, por oposição, não a um mercenário, profissional como ele, mas a um bárbaro que se exprime em conflitos periféricos com uma violência desregulada"(idem: 43). Neste contexto, parece admissível pensar que, futuramente, "as associações de estados conduzirão a recomposição do mundo com o apoio das reservas de forças em função não do seu carácter estatal ou privado, mas da sua capacidade de alcançar o objectivo político-militar do momento"(idem: 43-44).

O reconhecimento, a legitimação e a atribuição de competências baseadas na demonstração da capacidade pelo desempenho funcional insere-se, de facto, na teoria da divisão internacional do trabalho. "Militarmente eficaz, legalmente apresentável e economicamente rentável, o 'mercenário conselheiro (ou assessor)' não será, finalmente, um actor perfeitamente adaptado à gestão dos conflitos num mundo sem ameaças mas com riscos?"(idem: 44).

A evolução da estrutura organizativa e das funções atribuidas às forças armadas regulares, sugerem que "esta nova classe de guerreiros" se in-

tegra numa prática milenar de ordem internacional, adaptada agora às exigências de um modelo liberal tendencialmente globalizado. Ou seja, que o desenvolvimento das economias e, designadamente, das transacções comerciais, encontre na força militar privada o apoio necessário à sua concretização.
Apesar da pertinência, justificada pelos governos dos estados e por outros actores das relações internacionais, quanto à opção de utilização das EMP's, continua por demonstrar, a aceitação pela sociedade civil internacional, desta classe reemergente de "soldados puros" que, de outra perspectiva, poderá ser considerada pelas opiniões públicas como um elemento "sujo" e marginal da sociedade.

A PROBLEMÁTICA DA RESPONSABILIZAÇÃO

Continua por estabelecer o grau de responsabilização das EMP's perante as entidades contratantes, bem como a instância jurídica accionável, no caso de uma dessas empresas decidir, unilateralmente, abandonar uma missão por alegada alteração das circunstâncias, por ausência de clausulado contratual específico para certo tipo de missões, ou porque os custos ou as perdas sofridas ultrapassaram as despesas orçamentadas, tornando financeiramente desinteressante o cumprimento do contrato.
Inversamente, poderá dar-se o caso de a manutenção da baixa intensidade do conflito constituir uma fonte de receita prolongada, comparativamente à sua resolução rápida, facto que poderá induzir o arrastamento das hostilidades, com consequências adversas para o cliente. E, neste sentido, convirá recordar que as EMP's são, também, responsáveis perante os seus accionistas, em termos de resultados financeiros inerentes ao exercício das suas actividades.
Permanece, também, confuso e problemático o aspecto fundamental da responsabilização extra-contratual das EMP's. Se bem que estatutariamente integradas nos exércitos regulares dos estados em que actuam, a ausência de lei e da ordem são, com elevada frequência, a causa decisiva que motivou a sua contratação.
As actividades das EMP's não podem ser controladas pelas instâncias civis e políticas que, no plano interno, controlam as actividades das forças armadas regulares. As próprias instâncias militares não têm poder de supervisão das suas actividades, e não lhes é aplicável qualquer tipo de

fiscalização em termos de controlo de armamento. No sentido de ser encontrada uma solução para este problema, existem propostas no sentido da elaboração de um registo internacional de EMP's e dos seus elmentos, à semelhança do registo internacional do comércio de armas. Neste contexto, "parte do problema" da regulamentação e da ausência de uma convencionalidade política internacionalmente aceite sobre a condenação de actividades mercenárias, "reside no facto de nenhuma das grandes potências ter interesse real em promovê-los. Se os mercenários empresarialmente estruturados conseguirem o poder que certos analistas prevêem, seria, no entanto, no próprio interesse [dos estados] a implementação de restrições legais"(Adams, 1999: 112).

A importância crescente das opiniões públicas sugere a inevitabilidade de os governos e as organizações internacionais reconhecerem a existência do fenómeno, admitirem publicamente o seu envolvimento como clientes das EMP's e esclarecerem os eleitorados sobre a natureza dessas relações, bem como sobre os motivos da utilização preferencial dos seus serviços.

Ao mesmo tempo, evidencia-se a necessidade da criação de mecanismos de integração das EMP's no contexto transnacional, através de um enquadramento legal que regulamente as suas actividades e que determine a obrigatoriedade do exercício de uma vigilância permanente, por parte da comunidade internacional. Estas funções poderão ser exercidas com base em mandatos, através de organizações internacionais de âmbito regional ou universal, de ong's, de monitores e observadores internacionalmente reconhecidos, por forma a garantir o respeito pelos termos contratuais, no desempenho efectivo das actividades inerentes, atribuindo responsabilidade internacional efectiva às partes contratantes.

Entretanto, numa área de articulação analítica imperativa, um vasto grupo de questões político-jurídicas deverá ainda ser interactivamente perspectivado em relação com a existência legal e com as actividades desenvolvidas pelas EMP´s, designadamente, a inaplicabilidade do estatuto de mercenário aos trabalhadores dessas empresas e a ausência de verificação e subsequente responsabilização perante a sociedade civil.

Com efeito, também no plano dos direitos humanos a ausência de entidades com capacidade de verificação das actividades das EMP's resulta numa ausência de responsabilização. Será, no entanto, pertinente acentuar a percepção das EMP's sobre o facto de que é no seu próprio interesse que o respeito pelos direitos humanos seja mantido, sob pena de

uma descredibilização, em todos os sentidos, prejudicial à sua aceitação, quer pelas opiniões públicas, quer pelos potenciais clientes, designadamente, estados, organizações internacionais e, também, ong's.
O Direito Internacional Público e Privado, a convencionalidade expressa existente para além das Convenções de Genebra e do Protocolo Adicional, ainda que não ratificada, as recomendações da Assembleia Geral das Nações Unidas, os relatórios do Relator Especial das Nações Unidas sobre os Mercenários, as convenções e declarações de organizações internacionais, designadamente, da OUA, conferem um carácter inequivocamente político ao estado da situação actual.
Será admissível considerar que a aparente inoperância das instâncias internacionais e o carácter vago do enquadramento político-jurídico, constituem uma atitude de omissão estrategicamente assumida por alguns estados da comunidade internacional, no sentido de viabilizar de forma passiva, ou mesmo de proporcionar incentivos à actuação das EMP's.
Trata-se, pois, de preservar uma opção táctica, em termos de flexibilidade de decisão política, segundo um critério de funcionalidade operacional subjacente, de "geometria variável". Mas essas decisões têm consequências inevitáveis no plano do respeito pelos direitos civis e políticos dos indivíduos e dos povos, pelos direitos ambientais e pelos direitos humanos.

ALGUMAS CONCLUSÕES

A privatização da violência legítima insere-se num fenómeno mais vasto cujas origens remontam aos finais do século XVIII. Trata-se da *privatização da política externa*, através da intensificação gradual da presença da iniciativa privada na prática instituida dos contactos oficiosos entre governos, num processo convergente e interactivo com o plano das relações diplomáticas formais. São actividades tradicionalmente levadas a efeito por personalidades e entidades da sociedade civil, da confiança política dos estados, e que agora são confiadas, com frequênica crescente, a empresas privadas, quando envolvem uma componente acentuadamente técnica ou instrumental.
Neste âmbito, a privatização da violência legítima, tal como a descrevemos, teve a sua génese na necessidade de concretização das políticas externas dos países ocidentais vencedores do segundo conflito mundial.

Com efeito, o mercenariato da segunda metade do século XX insere-se numa perspectiva de potenciação dos novos factores de poder, relevantes num contexto nacional de capacidades limitadas, e num contexto internacional caracterizado pela liberalização progressiva do comércio de serviços, recentemente acelerada pelo fenómeno da globalização, no sentido da manutenção sustentada de factores de influência decisiva nas áreas gradualmente descolonizadas.

No plano político, o "monopólio da violência legítima", que Max Weber atribuiu aos estados de uma sociedade internacional, e que se traduz no direito de possuirem e de utilizarem forças militares, encontra-se naturalmente posto em causa pelo aparecimento de empresas militares privadas. As EMP's tornam-se, assim, um factor preocupante, em termos de distribuição de poder. Com efeito, elas "geram poder militar que não reside no estado-nação propriamente dito"(Adams, 1999: 114).

Na perspectiva das Nações Unidas, "a actividade mercenária constitui uma violação dos princípios da igualdade soberana, da independência política e da integridade territorial dos estados"(idem: 105). Sucede, porém, que são, entre outros, os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU que, por um lado, condicionam a participação de forças multinacionais de manutanção da paz da Organização, nos conflitos regionais e, por outro lado, acolhem e, em certos casos, promovem as actividades das EMP's emergentes, contradas para substituir as primeiras, na resolução desses conflitos.

No plano jurídico, os desenvolvimentos interpretativos do direito internacional não têm acompanhado o ritmo evolutivo acelerado das actividades mercenárias, designadamente, ao nível da sua instituição estruturada em termos empresariais estatutariamente reconhecidos. Ao mesmo tempo, verifica-se a inexistência de entidades designadas para a monitoração das actividades dessas companhias, bem como para o exercício da justiça internacional em muitos dos cenários de actuação das mesmas.

Considerámos anteriormente que o fenómeno das EMP's não é transitório. Com efeito "a procura de mercenários não desaparecerá num futuro próximo. Se as grandes potências individual ou colectivamente não estiverem dispostas a exercer a função de polícia global em lugares longínquos e improváveis, será certo e seguro que outros preencherão esse vácuo, para o bem ou para o mal"(idem: 115).

Neste contexto, a avaliação do impacto estratégico militar potencial das EMP's não deve limitar a perspectiva analítica. De facto, o aparecimento

e o desenvolvimento das EMP's revelam, por um lado, processos societais complexos que transcendem, inequivocamente, os planos político-diplomático e estratégico-militar das perspectivas analíticas prevalecentes e, por outro lado, evidenciam a exigência crescente de uma percepção alargada do fenómeno, no sentido da sua integração activa, adaptada às lógicas da mudança, quer em termos de compreensão, quer em termos de previsão dos efeitos concretos sobre o conjunto das interacções transnacionais.

Os limites evidentes das capacidades efectivas das organizações regionais de defesa e da sua articulação no âmbito estrutural e organizativo do sistema das Nações Unidas, poderão encontrar nos serviços prestados pelas EMP's, uma resposta instrumental e uma solução transitória para a problemática dos conflitos regionais localizados. Mas a efectividade desta alternativa deverá ser perspectivada em termos de médio e longo prazo. O cálculo do binómio desempenho / responsabilização, inerente às acções de uma empresa militar privada cujo objectivo prioritário é a obtenção de resultados de um exercício económico-financeiro, deverão ser comparados com o cálculo do binómio desempenho / benefício, inerente uma intervenção militar multinacional cujo objectivo prioritário é a obtenção de um resultado político-estratégico, de custos dificilmente previsíveis e que se reflectem inequivocamente no plano da legitimação sustentada dos governos.

Neste sentido, tanto a estruturação progressivamente consolidada das EMP's – perspectivadas como actores das relações transnacionais em termos de agentes económicos num contexto de mercado global – como a sua utilização instrumental num ambiente político internacional tendencialmente poliarquizado e interdependente em termos estratégicos, correspondem a uma capacidade efectiva de adaptação dos agentes à mudança. As EMP's identificam e potenciam as oportunidades de mercado decorrentes da variação circunstancial das capacidades e da vontade política dos governos e das coligações de estados, em assumirem atitudes de compromisso perante conflitos regionais, quer em termos de resolução da conflitualidade violenta, quer em termos de manutenção dos armistícios e de verificação do cumprimento dos acordos.

A integração da violência legítima entre as técnicas instrumentais utilizadas pelas EMP's, consideradas como empresas transnacionais de serviços especializados, parece encontrar a sua aceitação, por parte

dos estados, pelo facto de o seu emprego ter começado, recentemente, a verificar-se em relação à gestão de conflitos em zonas onde o "declínio do interesse estraégico do ocidente" se fez sentir, e em relação à manutenção da paz em períodos pós-conflituais, onde se implementam acordos induzidos pelas condições impostas pela comunidade internacional.

Assiste-se, ao mesmo tempo, à integração das EMP's no tecido empresarial do comércio mundial de serviços, segundo uma lógica de expressão globalizante do modelo liberal. A importância crescente das EMP's no plano das relações internacionais e, especificamente, no plano transnacional, parece dever-se à respectiva capacidade de potenciação instrumental das sinergias, tanto do saber qualificado técnico-militar e civil, científico e tecnológico, como do conhecimento e da informação, na gestão globalizada das economias.

Essa capacidade sincrética verifica-se, designadamente, através da função de manutenção dos efeitos dos conflitos dentro de uma gradualidade controlada. Isto é, estabelecendo um nível de intensidade e extensão aceitável e compatível, da instabilidade inerente aos processos aleatórios e funcionais da mudança, com as capacidades efectivas e com os parâmetros flexíveis, mas limitadores, de integração homeostática e adaptabilidade sistémica.

Tudo isto se processa em nome de um questionável "desenvolvimento sustentado", em cujo contexto se verifica "a dupla privatização da violência". Ou seja, "as empresas, actores centrais de uma economia desterritorializada, remetem-se cada vez mais a forças 'desnacionalizadas' para garantirem a segurança indispensável ao seu crescimento"(Saint-Quentin, 1998: 41).

Neste contexto, a expansão tendencial das EMP's parece configurar-se de forma prevalecente no plano da "protecção de interesses comerciais, apesar destes poderem funcionar como ponto de partida para acções militares mais agressivas em paralelo com empresas locais e agentes do poder"(Shearer, 1998*a*: 80). De facto, apesar da motivação "comercial" das EMP's, a sua intervenção tem-se traduzido num aumento de capacidade, pelo menos momentânea, dos governos no controlo do seu território, em situações conflituais internas ou internacionais, exigindo resposta eficaz, adaptada e em tempo útil.

Constituirá esse, por ventura, o aspecto mais evidente e a base de justificação mais consolidada para a existência e para o crescimento da impor-

tância das EMP's, e que suscita, ao mesmo tempo, o primado da perspectiva de análise estratégica, perante a realidade incontornável do fenómeno, num contexto de mudança acelerada que privilegia o imediato e o resultado em tempo útil.

No entanto, torna-se fundamental acentuar que as EMP's não foram conebidas para a resolução de conflitos a longo prazo, nem para a manutenção indefinida de *status quo* pós-conflituais. E nesse sentido, o carácter limitado das respectivas capacidades estratégicas deverá constituir a variável independente de qualquer processo analítico.

Finalmente, a convergência interactiva verificada entre, por um lado, a referida ausência estratégica de enquadramento político-jurídico das EMP's e, por outro lado, a inexistência de entidades providas de mandatos de competência para a monitoração das respectivas acções, produz, também nesta área globalizada dos fluxos de relacionamento transnacional, um contexto propício à violação permanente dos direitos dos povos à autodeterminação, do direito dos povos ao desenvolvimento, dos direitos ambientais e dos direitos humanos.

A preservação deste contexto, bem como dos seus inerentes efeitos, é da responsabilidade da comunidade internacional. Compete, pois, aos seus membros desenvolverem e implementarem um enquadramento político, jurídico e institucional que lhes permita aplicar uma regulamentação sectorialmente dirigida, e verificar o respeito por um código de conduta que garanta que a existência e as acções das EMP's deixarão de constituir uma "parte do problema", para se tornarem, progressivamente, uma "parte da solução".

Mas se a preservação do contexto se deve principalmente aos estados, a sua alteração consequente resultará de uma cooperação activa entre os vários actores das relações internacionais. De facto, se é aos estados que compete desenvolver acções no sentido do enquadramento efectivo das EMP's, é também às organizações internacionais, às ong's, à sociedade civil internacional, às opiniões públicas e às próprias EMP's, inevitavelmente empenhadas na promoção da sua imagem e credibilidade, que compete complementar e induzir as acções dos estados nesse sentido.

Numa época em que "o uso da força está a tornar-se desinstitucionalizado, privatizado, possivelmente profissionalizado"(Mayor 1999: 373), será talvez recomendável que as percepções sobre os interesses subjacentes e justificadores da atitude de facilitação prática e de tolerância tácita dos estados, bem como os comportamentos decorrentes, sejam urgentemente

revistos e perspectivados como transitórios, no sentido de se encontrar uma estrutura de enquadramento global para as problemáticas diversificadas, resultantes da actuação das EMP's.
Os factos sugerem, pois, a pertinência da inclusão de uma abordagem urgente e objectiva da questão das EMP's, nas agendas políticas dos estados e das organizações internacionais. Não apenas em nome do interesse comum da humanidade, mas no próprio interesse das soberanias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Thomas K., "The New Mercenaries and the Privatization of Conflict", in *Parameters. US Army War College Quarterly*, vol. XXIX, n.º 2, Carlisle, Pa., US Army War College, Summer 1999, pp.103-116.

CREVELD, Martin Van, *The Transformation of War*, New York, The Free Press, Macmillan, 1991.

LUTTWAK, Edward N., "Give War a Chance", in *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 4, New York, Jul. / Aug. 1999, pp. 36-44.

MAYOR, Federico, *The World Ahead. Our Future in the Making*, pre-publication version, Paris, UNESCO, October 1999.

MENDES, Pedro Rosa, "Novas Rotas de Armamento", in *O Público*, Lisboa, 5 de Dezembro de 1999.

MERCER, David, "Mercenary", in *Encyclopedia Brittanica-Micropaedia*, Chicago, Ill., Brittanica Publishing, 1993.

MILTON, Thomas J., "Os Novos Mercernários. Exércitos de Alugel", in *Military Review*, (ed. brasileira), vol. LXXIX, Fort Leavenworth, Ka., Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos E.U.A., 3rd. Qtr., n.º3., 1998.

OLIVEIRA, A. de, "Mercenário", in *Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira de Cultura*, Lisboa, ed. Verbo, 1988.

"Other People's Wars", in *The Economist*, London, July 31st, 1999.

"Policing for Profit", in *The Economist*, London, April 19th, 1997.

SAINT-QUENTIN, Grégoire de, "Mercenariat et Mutations Stratégiques", in *Défence Nationale*, Paris, Comité d'Études de Défence Nationale, Avril 1998, pp. 34-44.

SANTO, Gabriel A. do Espírito, "Exércitos e conflitos do Futuro", in *Military Review*, (ed. brasileira), vol. LXXIX, Fort Leavenworth, Ka., Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos E.U.A., 3rd. Qtr., n.º3, 1998, pp. 3-79.

SHEARER, David, "Outsourcing War", in *Foreign Policy*, n.º 112, Washington, Fall 1998*a*, pp. 68-81.

_____, *Private Armies and Military Intervention*, Adelphi Paper n.º 361, Oxford, IISS, OUP, 1998*b*.

VAZ, Nuno Mira, "As Empresas 'Militares' Privadas", in *Jornal do Exército*, n.º 478, Lisboa, Estado Maior do Exército, Outubro de 1999.

VENTER, Al J., "Market Forces: How Hired Guns Succeeded Where the United Nations Failed", in *Jane's International Defense Review*, 3 / 1998, Coulsdon, Surrey, Jane's Information Group, 1998, pp. 23-26.

"War, The Theory and Conduct of", in *Encyclopedia Brittanica-Macropaedia*, Chicago, Ill., Brittanica Publishing, 1993.

ZAGORIN, Adam, "Soldiers for Sale", in *Time*, May 26, 1997.

Verão 2001
Nº 98 – 2.ª Série
pp. 115-145

O Reequipamento e a Indústria de Defesa

Subsídios para uma Política de Armamento

Rui Lobato de Faria Ravara
Tenente-General do Exército (Ref.)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Do âmbito, da necessidade e da oportunidade

É necessário e urgente definir uma "Política de Armamento" que aponte os objectivos e as vias institucionais que norteiem, enquadrem e apoiem o reequipamento das Forças Armadas e, simultânea e conjugadamente, concorram para a reestruturação e desenvolvimento da Indústria de Defesa.

A problemática do reequipamento das Forças Armadas impôs-se, naturalmente, após o "25 de Abril de 1974", com o fim das guerras ultramarinas e a nova postura assumida por Portugal relativamente à sua participação nas Alianças de que fazíamos parte, designadamente da NATO. A expressão mais visível do interesse que o assunto mereceu do Estado foi a publicação da "Lei-quadro das Leis de Programação Militar" seguida da Lei de "Reequipamento das Forças Armadas" cobrindo o período de 1986 a 1992.

A preocupação com o reequipamento manteve-se nos sucessivos Governos, com a publicação de nova "Lei de Programação Militar" (LPM)[1], referida ao período de 1987 a 1992, com a nova lei-quadro das leis de programação militar[2], e com a designada "2ª lei de programação militar"[3], referida ao período de 1993 a 1997. Finalmente, já em 1998, são publicadas a nova Lei-Quadro das Leis de Programação Militar[4] e nova LPM[5], autorizando o Governo a continuar ou iniciar a execução, consoante os casos, dos programas de investimento público no âmbito das Forças Armadas, relativos ao período de 1998 a 2003.

Não obstante a atenção que a matéria tem merecido institucionalmente, o facto é que por motivos de vária ordem, dos quais alguns serão abordados ao longo deste trabalho, as **Forças Armadas (FA) consideram que o seu reequipamento continua a apresentar graves deficiências quer em quantidade quer em qualidade,** requerendo acrescido interesse do País sob pena de não poderem responder às missões que lhes são constitucionalmente atribuídas. Assim, tem-se por óbvias a necessidade e a oportunidade de ponderar esta problemática.

---

1 Lei nº 15/87, de 30 de Maio.
2 Lei nº 66/93, de 31 de Agosto.
3 Lei nº 67/93, de 31 de Agosto.
4 Lei nº 46/98, de 7 de Agosto.
5 Lei nº 50/98, de 17 de Agosto.

Vistas as questões da necessidade e da oportunidade de continuar o esforço dedicado a melhorar o reequipamento das FA, convém atender outra área com aquela intimamente relacionada, a da "indústria de defesa"**.**

Considera-se que **é do interesse estratégico nacional a manutenção de uma expressão mínima suficiente de uma indústria de defesa,** não só para a sustentação das forças armadas, mas também pelo seu contributo ímpar para o desenvolvimento de competências em tecnologias de ponta, para garantia da participação de Portugal nos centros de decisão política envolvidos na definição da política de armamento europeia, e para penhor da "segurança de abastecimento" a instituir no quadro da referida política, através da inscrição das empresas nacionais na cadeia de interdependências resultante da integração das indústrias de defesa europeias.

Assim**, na sequência e em cumprimento das orientações políticas definidas para o sector da indústria de defesa**, designadamente, dos objectivos programáticos estabelecidos pelos XIII e XIV Governos Constitucionais, depois de alterados os estatutos jurídicos de parte das fábricas, oficinas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas e da sua transformação em Empresas Públicas, com a concentração das correspondentes participações do Estado numa empresa SGPS, à qual incumbe a definição das opções estratégicas para o sector e para cada uma das empresas participadas**, é necessário e urgente** encetar o passo seguinte, ou seja, **definir uma "Política de Armamento"** que aponte os objectivos e as vias institucionais que norteiem, enquadrem e apoiem o desenvolvimento daquelas empresas e que concorra para o reequipamento das Forças Armadas.

Todavia, **a definição de uma política nacional de armamento terá de equacionar previamente o seu âmbito**, ou seja, se deverá cingir-se apenas aos aspectos relativos à sua obtenção (ainda que no sentido amplo do termo **"procurement"** i.e., abrangendo as actividades de planeamento, programação, orçamentação e aquisição, embora numa óptica circunscrita ao "utilizador", Forças Armadas e MDN) ou se, numa visão extensiva do termo "armamento", deverá incluir também **o sector da produção** (fabrico) dos meios (armamento e equipamentos de defesa), englobando assim a óptica do "vendedor" (indústria de defesa).

Tendo em conta a profunda interligação existente entre a indústria e o mercado, mesmo no sector muito particular do armamento e equipa-

mentos de defesa, acrescida no caso nacional por força da tutela comum exercida pelo MDN sobre o produtor/vendedor (indústrias de defesa) e sobre o comprador/utilizador (Forças Armadas), e outras circunstancias conjunturais, afigura-se que seria conveniente englobar as duas vertentes desta problemática na política a definir.

Por outro lado, conforme consagrado na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, **o indiscutível interesse em conferir a natureza permanente, o carácter global e o âmbito interministerial à política de armamento**, como parte indispensável de uma "Política de Defesa", nela responsabilizando, conjuntamente, os Ministérios da Defesa, da Economia, das Finanças, da Ciência e Tecnologia, e da Indústria**, aconselha a definir**, em estreita ligação, **a política de reequipamento das Forças Armadas** (e, quiçá, das Forças de Segurança) **e a política de reestruturação da indústria de defesa**, **integradas na pretendida "Política Nacional de Armamento".**

Quanto à oportunidade, no quadro nacional, dir-se-á que é inquestionável desde que os Programas de Governo assumiram a necessidade. Acrescem, agora, as circunstâncias decorrentes das esperadas "contrapartidas" a obter dos vultosos encargos com as aquisições incluídas nas LPM, como as dos Submarinos e dos Helicópteros, em curso, e da sua correcta aplicação num quadro coerente de "política nacional de armamento", sem o que, mais uma vez, se corre o risco de não rendibilizar devidamente os pesados investimentos realizados.

No quadro internacional, a oportunidade também é clara na vertente do produtor/vendedor, com a aceleração dos processos conducentes à definição da política europeia comum de segurança e defesa, e da política europeia de armamento, nomeadamente esta última, e com a tomada de medidas concretas para a criação de um mercado europeu de defesa e de uma agencia europeia de armamento.

Pelo lado dos utilizadores, Forças Armadas, e também no quadro internacional, foi já acordado o novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e respectiva estrutura de comandos e forças, e também no quadro da União da Europa Ocidental (UEO) está em vias de definição o desenho das forças armadas europeias do século XXI.

Neste contexto, definido o âmbito, assumida a necessidade, estabelecida a oportunidade, importa definir as indispensáveis orientações políticas para o desenvolvimento da **indústria de defesa nacional. O universo**

abrangido por esta designação inclui as empresas total ou parcialmente participadas pelo Estado ou institutos públicos, tuteladas ou não pela EMPORDEF SGPS, agrupadas ou não no Núcleo de Industrias de Defesa (NID) da Associação Industrial Portuguesa (AIP), ou na recém criada "Associação das Empresas de Defesa, Armamento e Novas Tecnologias", em suma, aquelas empresas que produzem bens ou serviços destinados ao uso pelas Forças Armadas, neles incluídos os de duplo-uso, como sejam os do sector da electrónica.

1.2. Do armamento e equipamentos de defesa

Reputa-se conveniente para a continuação do tratamento desta temática uma explicitação do **conteúdo das designações "armas", "armamento" e "equipamentos de defesa".**
Muitos e diversos são os conceitos e as definições que poderão ser encontrados para aqueles termos, todavia, supõe-se que, para a natureza da reflexão que nos propomos desenvolver, será suficiente estabelecer que nos vamos cingir ao conceito e às definições decorrentes da lista de produtos fixada para responder ao estabelecido pelo Tratado de Roma, no seu Artigo 223º, que autoriza qualquer Estado-membro a tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionados com a produção ou o comércio de "armas, munições e material de guerra".
Esta lista de material tem acolhimento em Portugal e, designadamente, está considerada no quadro legal que regula a produção e o comércio de armamento[6] e a importação, exportação e trânsito desse material[7] e consta da Portaria n.º 439/94.

1.3. Das características da "Indústria de Defesa"

As características próprias do sector do armamento têm sido reconhecidas desde a criação da Comunidade Europeia e são tidas em consideração pelas provisões do **Artigo 223º do Tratado de Roma e, posteriormente, pelo Artigo 296º do Tratado de Amsterdão.**

6 DL nº 396/98 e DL nº 397/98, ambos de 17 de Dezembro.
7 DL nº 436/91 de 8 de Novembro e Portaria nº 439/94 de 29 de Junho.

Neste contexto, **a indústria relacionada com a defesa é definida como uma indústria estratégica,** cujos produtos podem ser cruciais para a defesa nacional, pelo que, diferentemente de outras indústrias, é a política de segurança e defesa que, em vários graus, dita também a política nacional de armamento. Em conformidade, são considerações políticas, estratégicas e de segurança que entram em cena e prevalecem na determinação das condições em que a indústria opera e na procura dos seus produtos.

Dado que os Governos são os únicos compradores, e em muitos casos o maior proprietário das indústrias de defesa, o mercado difere da maioria de outros sectores da economia. Também as relações entre os governos e as indústrias relacionadas com a defesa diferem consideravelmente entre os diversos Estados-membros, por exemplo, na extensão da propriedade do Estado, na extensão do financiamento da I&D, etc.

Do contexto do papel dos governos decorrem as seguintes considerações:

- primeiro, **a produção e o comércio de armamentos são sujeitos a autorização governamental;**
- segundo**, sendo os governos os únicos compradores**, são portanto os únicos a definir os requisitos operacionais e as especificações técnicas. Também, como únicos compradores, os governos **determinam a procura** dos produtos da indústria;
- mais, **a procura de longo prazo não pode ser prevista com fiabilidade**, dado que depende da evolução das ameaças, a qual influencia a percepção das necessidades e o planeamento orçamental;
- adicionalmente, **a relação qualidade-preço não é o único critério** a determinar a política de obtenção. Contrapartidas, incluindo acordos de cooperação industrial, bem como considerações estratégicas de ordem política, económica e de segurança podem também ser factores a ponderar;
- finalmente, **o interesse nacional de defesa requer fontes de abastecimento garantidas**, o que conduz ao ponto de certos Estados-membros, em certas áreas, considerarem que a existência de uma capacidade própria é essencial para o seu interesse nacional.

Sublinha-se, ainda, que o **valor tecnológico de longo termo da indústria é um factor muito importante**. Os programas de defesa podem estender-se por 20-30 anos, e, de acordo com morosos programas de desenvolvimento, o equipamento pode ter períodos de serviço longos de 30 anos ou superiores.

A confidencialidade relativa a informações militares sensíveis é crucial para os interesses nacionais. Isto pode conduzir a condicionamentos à competição e no relacionamento entre comprador e fornecedor, desde a fase de selecção à fase de desenvolvimento.

Muitos dos produtos no sector do armamento acarretam **custos de ID desproporcionadamente altos**, isto porque se requerem elevados padrões de qualidade à medida que se exigem avanços tecnológicos para melhor garantia da segurança e defesa nacional.**Todavia, o retorno deste investimento é incerto** porque, naturalmente, a produção em massa que poderia compensar os elevados custos de I&D, raramente ocorre em comparação com o sector civil. Outro aspecto específico prende-se com a necessidade de confidencialidade que pode prejudicar a circulação alargada dos desenvolvimentos tecnológicos e os decorrentes retornos financeiros. Neste contexto, não se pode esperar que empresas industriais ou comerciais, orientadas pelas forças do mercado, possam fazer o necessário investimento em I&D e, portanto, torna-se inevitável o recurso ao apoio governamental.

Algumas tecnologias relacionadas com a defesa podem ter aplicações civis e militares. De facto, há hoje uma sinergia crescente entre tecnologias civis e militares em algumas áreas e as acima mencionadas características de programas puramente militares podem não se aplicar a todos os domínios relacionados com a defesa, especialmente nos casos de "dual-use", ou seja, de duplo-uso.

Outra área de grande melindre e complexidade é a das exportações deste sector que, por norma, estão sujeitas a autorização, sendo que acresce o facto de as políticas de exportação de armamento, incluindo as políticas de controlo da exportação dos vários Estados-membros serem diferentes.

2. A ENVOLVENTE EXTERNA

2.1. O mercado mundial de armas

Esta matéria constitui objecto de abundante divulgação pelo que parece suficiente uma referência sucinta às características e tendências deste mercado para apoiar o desenvolvimento deste trabalho.

Assim, de acordo com números do "International Institute for Strategic Studies" (IISS) de 1997, a despesa mundial, total, na área da defesa nacional, neste ano de 1997, ainda que tenha sido a mais baixa desde 1966, e de apenas 60% do seu valor mais alto atingido em 1987, foi estimada em 814 mil milhões de dólares americanos (USD). Sendo que os gastos com equipamentos de defesa correspondem a 20% daquele montante, temos que o "mercado de armamento", nesse ano, valeu 163 mil milhões de USD.

Curiosamente, **ainda que o mercado total de armamento se tenha reduzido a metade** após a queda do "Muro de Berlim" por força da drástica redução dos mercados internos (a colecta dos "dividendos da paz"), **o sector da exportação tem-se mantido sensivelmente constante**, mesmo após a "Guerra Fria", cifrando-se em 1999 num montante superior aos 30 mil milhões de USD, (mais de 6000 milhões de contos, hoje) já atingidos em 1997, representando 18% do mercado global de defesa.

Um dado interessante a reter é que quase dois terços de todas as transacções de venda de armamento ocorreram com países em desenvolvimento, especialmente os do Médio-Oriente.

A supremacia geral dos EUA na indústria de defesa mundial é notória porque, por exemplo em 1997, o seu volume de vendas foi quase o dobro da soma dos quatro maiores países europeus (França, Reino Unido, Alemanha e Itália, que representam 85% da produção dos países da União Europeia), e no sector das exportações onde se traduz, já no ano de 1999, em vendas de 11768 milhões de USD (2254 milhões de contos). Quanto à Europa, os referidos quatro países maiores produtores e exportadores, apenas respondem por 20% desse mercado de exportação mundial.

A agravar a desvantagem da Europa neste domínio, refira-se que **o comércio intra-comunitário de armamento é de apenas 3% a 4% da despesa total do sector**, porque 75% do material provém dos EUA.

Muitas e várias são as **razões que explicam a desvantagem da Europa neste sector**, destacando-se o facto de serem ainda fragmentados os mercados e dispersas pelos países as unidades produtoras. A questão está amplamente analisada, identificada e em curso de execução as medidas correctivas, como adiante veremos, mas até que produzam os desejados efeitos, esta é a situação.

Pela sua enorme importância sublinha-se a necessidade de investir fortemente na área crucial da **Investigação e Desenvolvimento (ID),** sem o que

os esforços de concentração e racionalização da produção e a criação do "mercado europeu de defesa", por si só, serão insuficientes para assegurar o papel que pretende desempenhar no quadro estratégico internacional.

A título de exemplo do atraso da Europa refere-se que os programas de ID conduzidos pelos países do "Grupo de Armamento da Europa Ocidental" – GAEO ("Western European Armaments Group" – WEAG), isto é, programas desenvolvidos em cooperação, no ano 2000, somam cerca de 350 milhões de USD, dos quais 200 milhões provenientes dos Governos e 150 milhões da Indústria. Todavia, a despesa total dos mesmos países em ID, é de 2,5 mil milhões de USD, o que reflecte bem quão pouco se faz em regime cooperativo.

De qualquer modo, os EUA despendem, melhor diríamos, investem em ID perto do triplo, ou sejam 7 mil milhões de USD. Deste modo não surpreende o seu significativo avanço tecnológico em áreas cruciais dos modernos sistemas de armas.

Ao abordar-se o **"mercado de armamento**" não se pode deixar sem referência uma condicionante fulcral que o afecta por comparação com os restantes mercados. Referimo-nos aos **embargos, proibições e outros constrangimentos** que, fundamentados na defesa de valores morais e humanitários, são politicamente **impostos a alguns países**.

Sendo, embora, inquestionavelmente justos, estes condicionamentos representam, numa óptica estritamente comercial, uma pesada limitação às expectativas de vendas na medida em que significativa parcela dos utilizadores potenciais, precisamente os envolvidos em "conflitos armados", muito dificilmente escaparão a sanções de natureza moral ou humanitária, como tal cominháveis pela "sociedade internacional" e suas organizações representativas.

Neste domínio e para o tema que abordamos, reveste-se de particular importância o designado "Código de Conduta" da UE que mais adiante desenvolveremos.

2.2. A Política Europeia de Armamento (POLARM)

As orientações estratégicas a considerar na política a definir, no que respeita ao desenvolvimento da indústria de defesa nacional, devem ter em conta as oportunidades que os processos análogos em curso nas organizações internacionais a que pertencemos e nos países nossos alia-

dos propiciam, explorando os processos concorrentes com o interesse nacional, evitando ou minimizando os que com ele se não conformam. Assim, importa reter os principais parâmetros caracterizadores dos processos em curso.

No quadro da União Europeia, está a ser exercido um esforço claro, determinado e voluntarista, no sentido de promover a reestruturação da indústria de defesa europeia tornando-a rentável e competitiva com a sua congénere norte-americana. Para isso, **decorre o processo de definição de uma "posição comum" e de um "plano de acção"** visando: abrir os mercados à concorrência, liberalizando as regras e procedimentos específicos autorizados pelo Artigo 296º do Tratado de Amsterdão (ex. 223º do Tratado de Roma); concentrar as unidades de produção para evitar excedentes em cada país; racionalizar e rendibilizar os investimentos; adquirir dimensão crítica para suportar o indispensável peso do investimento a fazer na investigação, desenvolvimento e demonstração de novas tecnologias; em suma, criar condições para concorrer com vantagem no mercado global.

Em contraponto, propõe-se minorar as naturais resistências de índole nacionalista a este processo, criando regras que garantam **a "segurança do abastecimento**", os direitos de propriedade intelectual e industrial, uma participação equitativa nos benefícios dos desenvolvimentos tecnológicos e dos proveitos das exportações, instituindo o estatuto da **"companhia europeia".**

Assim, comecemos por recordar **a estratégia da União Europeia em matéria de indústrias ligadas à defesa,** consubstanciada no projecto de "Posição Comum" e no "Plano de Acção para as Indústrias Ligadas à Defesa" que foram objecto da Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu em 12 de Novembro de 1997[8]. Ainda que estes importantes documentos continuem a ser discutidos quer pelo Grupo POLARM quer pela própria Comissão, considera-se que os elementos já estabelecidos por consenso, serão certamente os que virão a ser formalmente aprovados como política da União, à qual estaremos naturalmente obrigados.

Relativamente à **"Posição Comum"**, os aspectos já acolhidos, embora com uma ou outra reserva, e que se revestem de maior interesse para o nosso tema são as seguintes:

8 COM (97) 583 Final.

- A futura Política Comum de Segurança e Defesa (CDSP), suportada pela cooperação no domínio da política de armamentos europeia, cai no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (CFSP) e está ligada às políticas comunitárias, em particular sobre indústria, comércio, alfândega, as regiões, competição, pesquisa e inovação.
- Devem ser propostas medidas específicas … para a implementação de uma cooperação em armamentos … a qual é desenhada à medida das características específicas do sector do armamento.
- Serão adoptados, de acordo com as regras apropriadas, procedimentos simplificados aplicáveis às transferências intra-comunitárias, tendo em conta, entre outros, os princípios da segurança, da confidencialidade e da disponibilidade de abastecimentos.
- Medidas subsequentes podem incluir, assim os Estados Membros o considerem apropriado, princípios, regras e mecanismos que podem ser inspirados, entre outros, pelo princípio da transparência e nos cuidados para evitar a descriminação com respeito à obtenção de armamento … uma lista de produtos que podem ser isentos de tarifas alfandegárias à luz das necessidades de defesa dos Estados Membros.

Quanto ao **"Plano de Acção",** considerando que a base industrial e tecnológica de defesa constitui um trunfo estratégico vital para a Europa, sublinha a conveniência de preservá-la e consolidá-la pelas razões seguintes:
– representa uma condição prévia ao estabelecimento de uma verdadeira identidade europeia no domínio da segurança e defesa;
– constitui uma necessidade para a manutenção e para o desenvolvimento de uma base tecnológica e industrial sólida;
– trata-se de um factor importante para o emprego, particularmente em certas regiões europeias, e para numerosas PME.

Os **principais objectivos do Plano de Acção** consistem, deste modo, em estabelecer as condições necessárias para:
– reforçar a competitividade da indústria europeia ligada à defesa;
– preservar a base tecnológica e industrial de defesa;
– favorecer a integração da base tecnológica e industrial de defesa no conjunto da economia afim de evitar as duplicações no domínio civil e no domínio militar;
– criar as condições prévias necessárias ao estabelecimento de uma identidade europeia de segurança e defesa.

Concretamente, foram estabelecidas catorze **"Acções"** a desenvolver para concretização do **"Plano"**. Estas acções consistem em:

- Simplificação das transferências intra-comunitárias.
- Criação de um "Estatuto de Empresa Europeia".
- Aplicação aos mercados públicos, no domínio dos equipamentos de defesa, de um conjunto de regras que promovam a concorrência.
- Reforço da complementaridade entre os programas de Investigação e Desenvolvimento (ID) nacionais e europeus afim de evitar a duplicação inútil de esforços nesta área fulcral.
- Definição de um sistema de normas homogéneo para os programas relativos aos equipamentos de defesa utilizados pelos Ministérios da Defesa dos Estados-membros, com vista à criação do mercado europeu de defesa e à consolidação da base industrial de defesa.
- Estabelecimento de regras comuns em matéria de direitos alfandegários sobre os equipamentos de defesa.
- Promoção das transferências de tecnologia que facilitem o acesso do sector civil às tecnologias de defesa, associando a este processo as "pequenas e médias empresas".
- Adequação da política comunitária em matéria de concorrência aos aspectos específicos das empresas da indústria ligada à defesa.
- Supressão dos entraves decorrentes da diversidade de políticas em matéria de exportação, para encorajar os projectos cooperativos transnacionais, principiando pela adopção e respeito pelo "Código de Conduta" sobre exportação de armamento.
- Reconversão das regiões ligadas às indústrias de defesa através de programas do âmbito dos "Objectivos 1, 2 ou 3" da "Agenda 2000".
- Adopção de uma directiva que permitirá eliminar as "retenções na fonte" sobre os pagamentos e rendas devidas pelas transferências de capitais e tecnologias entre empresas e de um programa relativo a um sistema comum de IVA.
- Supressão dos obstáculos, incluindo os direitos alfandegários, que discriminam os exportadores europeus relativamente a países terceiros, nomeadamente os EUA.
- Avaliação comparativa das "performances" das indústrias ligadas à defesa ("benchmarking") para melhoria da sua produtividade.
- Avaliação do impacto do alargamento da UE aos novos países.

Em jeito de **síntese conclusiva**, importa sublinhar que, neste processo, **parece desenhar-se uma excessiva centragem na óptica e nos interesses dos grandes grupos industriais**, alguma renitência em reconhecer e admitir a especificidade do binómio utilizador/produtor no domínio do armamento, um aparente desinteresse pelo destino das pequenas unidades industriais que a crua aplicação de uma lógica economicista condena ao desaparecimento, pesem embora recentes desenvolvimentos no sentido de sublinhar a importância de que se revestem para este processo as pequenas e médias empresas (PME).

2.3. A Agencia Europeia de Armamento. A OCCAR e a LOI

No quadro particular da cooperação europeia no domínio do armamento, o Grupo de Armamento da Europa Ocidental (GAEO=WEAG) e a Organização de Armamento da Europa Ocidental (OAEO=WEAO), esta última constituída já como órgão subsidiário da União da Europa Ocidental (UEO), procuram afirmar-se na frente externa como os únicos "fora"europeus para as questões do domínio do armamento; internamente, de acordo com um plano director estabelecido ("Masterplan"), pretendem fortalecer a base tecnológica e da indústria europeia (DTIB), criar um mercado europeu de equipamentos de defesa (EDEM), constituir uma **Agencia Europeia de Armamento (EAA).**

Neste âmbito do WEAG, o respeito pelos seus princípios constituintes obrigaria a considerar **a situação particular dos países com indústrias de defesa em desenvolvimento (DDIC),** através da aplicação da regra do justo retorno ("juste retour") nos seus programas cooperativos, na base de uma quota de trabalho igual à do investimento ("cost share equal work share"), tendo como finalidade a redução do fosso tecnológico que ainda separa estes países dos mais desenvolvidos.

Todavia, o facto é que as dificuldades constatadas na aplicação destes princípios na gestão dos programas cooperativos, especialmente em termos de obtenção do melhor produto ao menor preço ("best value for money"), conduziu à presente situação de revisão da política geral do Grupo (definida no seu "coherent policy document"=CPD), nomeadamente das regras de "procurement" a adoptar, tudo no âmbito do já referido Plano Director e com vista à criação da Agencia Europeia de Armamento.

Entretanto, impacientes com a delonga deste processo, **a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália, os quatro maiores países europeus produtores de armamento, agruparam-se e constituíram em 9 de Setembro de 1998, a Organização Conjunta de Cooperação no domínio do Armamento (OCCAR)**, tendo conseguido recentemente obter a sua personalidade jurídica. Paralelamente, em 6 de Julho de 1998, **estes mesmos países, com a Suécia e a Espanha, subscreveram uma Carta de Intenções ("Letter of Intent")** com vista à definição de um quadro de cooperação que facilitasse a restruturação da indústria de defesa europeia.
Todas estas movimentações reflectem uma progressivamente crescente dificuldade em dar expressão prática ao princípio informador básico da cooperação, ou seja, a solidariedade inter-pares.
Perante estes desenvolvimentos, **receando a afirmação de uma "fortaleza europeia", os Estados Unidos**, através da Conferencia dos Directores Nacionais de Armamento (CNAD) da NATO, **vem procurando criar condições para absorver as pretensões dos seus aliados europeus** de criarem uma agencia europeia de armamento, contrapondo a necessidade de salvaguardar o diálogo transatlântico e a coesão da Aliança. Neste contexto, os EUA impulsionam a criação de mecanismos que, através da harmonização de requisitos operacionais indispensáveis para melhorar a operacionalidade dos meios, propiciem o lançamento de programas cooperativos transatlânticos de desenvolvimento e produção de sistemas de armas e equipamentos que respondam às "capacidades de defesa necessárias" ("defense capabilities needs") para cumprir as missões da Aliança.

3. O QUADRO NACIONAL

3.1. A importância das Indústrias de Defesa

A questão do interesse estratégico da indústria nacional de defesa, referida sumariamente na introdução deste trabalho é matéria polémica pelo que importa aprofundar a argumentação que a sustenta.
Comecemos por recordar que está reconhecido que a afirmação da identidade e independência das unidades políticas perante as outras unidades com idênticas ambições, raramente escapou à necessidade de

recurso à força das armas, a qual continuou a ser necessária como garante dessa independência, ao ponto da **existência de forças armadas** se constituir **como elemento intrínseco do conceito de soberania.**

Intimamente ligada à existência de forças armadas surgiu a necessidade de prover ao fornecimento das armas e mais artefactos indispensáveis para fazer a guerra, como as pólvoras e os engenhos explosivos, através de capacidades de fabrico próprias, que assegurassem o maior grau de autonomia para a conduta de políticas que pudessem vir a envolver o recurso à guerra.

Sempre assim foi, **raro terá sido o Estado que não usou o recurso à força para afirmar a sua independência e para a manter, defendendo-a das pretensões de outros,** ou para consolidá-la e extendê-la, em prejuízo de outros.

Portugal não foi excepção à regra como a nossa história ensina. Assim, é possível encontrar registos de que, como suporte da nossa política de afirmação perante Castela, no século XIII[9], D. Diniz mandou estabelecer novas "tercenas navais" em Lisboa e em S. Martinho do Porto e D. João II, no século XV fez melhorar a construção naval nas suas "tercenas" com condições para artilhar as caravelas com peças de grande calibre, o que traduziu uma significativa vantagem tecnológica para a época. No século XVII, D. João IV, para suportar o esforço de defesa da independência reconquistada em 1640, sem depender de outros, instalou a fábrica de ferro do Prado (Tomar) e restabeleceu a de Machuca (Figueiró) para a fundição de balas e "artilharia", criando também fábricas de salitre e pólvora em várias outras comarcas do País. Mais tarde, criou a "Tenência", sob cuja jurisdição ficaram as fábricas de pólvora.

Em 1791 foi extinta a Tenência e foi criado o Arsenal do Exército, englobando, entre outras dependências, as Fábricas de Pólvora e as Fundições de Armas. Quase um século depois, em 1869, o Arsenal foi extinto e desdobrado em vários "Estabelecimentos Fabris" e no Depósito Geral de Material de Guerra, situação relativamente efémera pois em 1895 o Arsenal foi recriado, passando a abranger os "Estabelecimentos" existentes: a Fundição de Canhões, a Fábrica de Armas (S.Clara), a Fábrica de Pólvora (Barcarena), a Fábrica de Pólvora sem Fumo (Chelas) e o Depósito de Material de Guerra.

9 Do trabalho "Breves Notas Históricas", relativas à INDEP, do Ten.-General João Almeida Viana.

Em 1902 é extinta a Fundição de Canhões e criada a Fábrica de Braço de Prata, vocacionada para o fabrico de projécteis de artilharia, com início em 1907, e o fabrico de armas ligeiras a partir de 1912. Em 1927 o Arsenal do Exército voltou a ser extinto e os Estabelecimentos Fabris existentes (Fábrica de Cartuchame e Pólvoras Químicas de Chelas, Fábrica de Braço de Prata e Fábrica de Pólvoras Físicas e Artifícios de Barcarena) ganham alguma autonomia de gestão. No ano seguinte, 1928, é criada a Sociedade Portuguesa de Explosivos (SPE), sociedade por quotas, para o fabrico de explosivos de uso civil.

Naturalmente, no período em que as Forças Armadas estiveram envolvidas em operações de guerra em África, esta indústria teve de desenvolver enorme esforço para responder às necessidades, muito acrescidas em razão dos embargos impostos à venda de armas ao nosso País, o que determinou sucessivas alterações e adaptações nos estabelecimentos existentes e seus produtos, mais impostas pelas exigências do imediato do que comandadas por motivos de racionalidade económica. Assim, por exemplo, assinale-se que é somente em 1981 que nasce a INDEP como Empresa Pública, passando apenas em 1991 a INDEP S.A.

No decorrer deste longo percurso histórico, particularmente neste último século, assinala-se que estas fábricas e "estabelecimentos" sempre tiveram vocações e gamas de produtos diferenciados, nem sempre complementares; todavia, todas tiveram a norteá-las a preocupação pela "qualidade", alicerçada em estudos e no desenvolvimento de métodos de ensaio e de controlo, que muito contribuiu para a missão das forças armadas.

Outros aspectos que permitiram uma sobrevivência tão longa foram a preocupação em manter actualizados os produtos e as tecnologias, com alguma colaboração com a Universidade, e a formação dos aprendizes nas próprias Fábricas, permitindo a renovação de quadros técnicos e operários especializados e assegurando a transferência do "saber de experiência feito". Porém, dado que estes aspectos não foram acompanhados do indispensável investimento no equipamento fabril, chegou-se nos dias de hoje à insustentável situação que obrigou a considerar a reestruturação da indústria de defesa uma preocupação dos sucessivos Governos, como veremos mais adiante.

Actualmente, a situação das empresas nacionais ligadas à produção de material ligado à defesa nacional é bem conhecida, por mérito de

fundamentados estudos[10] os quais, aliás, apenas aprofundaram e confirmaram o diagnóstico feito pelo Governo e reflectido na Resolução do Conselho de Ministros nº 180/96, de 10 de Outubro,[11] sobre a reestruturação das indústrias de defesa.

De acordo com essa Resolução, **as empresas nacionais do sector eram caracterizadas** pela sua baixa produtividade (particularmente evidente nas tecnologias e processos utilizados e no peso das suas estruturas), desajustamento entre o perfil e qualidade da oferta (produtos/tecnologias) e o perfil da procura (expresso nas necessidades de meios para as Forças Armadas), com um número considerável de produtos desactualizados e linhas de produção inviáveis, apenas mantidas por razões ditas "estratégicas", isolamento ou marginalidade, quer relativamente aos centros de desenvolvimento de novas tecnologias e produtos, quer aos mercados mais exigentes, com grande dificuldade ou incapacidade para competir no mercado internacional, ausência de preocupações, seja na área do "marketing" seja no uso eficiente dos recursos financeiros, gestão nem sempre adequada às reconfigurações e reposicionamento dos negócios, ausência de ligações à iniciativa empresarial privada, tesourarias fortemente negativas.

A estes elementos caracterizadores, acresce ainda o facto de nenhuma das empresas deter um produto ou serviço de dimensão estratégica pelas suas especificidades tecnológicas ou operacionais, ainda que, pelo facto do mercado interno não ter dimensão e estar em refluxo, todas as empresas tenham uma componente percentualmente significativa, de proventos da exportação.

A quase totalidade das empresas ligadas ao sector é constituída por pequenas ou micro-empresas que pela sua muito reduzida dimensão, sem a massa crítica mínima, não têm a possibilidade de, isoladamente, gerar as economias de escala indispensáveis para a sobrevivência neste sector.

Sendo esta a situação actual, analisemos os **argumentos que, a nosso ver, explicam o interesse de manter a indústria de defesa nacional**.

---

10 As Indústrias de Defesa – Linhas de Reflexão Estratégica, de 1997, da Empresa Portuguesa de Defesa (EMPORDEF); Reflexão sobre a actualidade nacional das Indústrias relacionadas com a Defesa, de Outubro de 1998, da Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional; Elementos Essenciais para uma Política da Indústria relacionada com a Defesa, de Dezembro de 1999, do Grupo de Reflexão Eurodefense.

11 Diário da República (I Série B) nº 253 de 31 de Outubro de 1996.

Tradicionalmente, a função "arsenal" abrangia, além do fabrico, **a manutenção do material,** nos patamares tecnicamente mais exigentes desta actividade. Ora, sendo esta traduzida num conjunto de actividades a realizar quase em permanência, com exigências de resposta em prazos muito curtos, muitas vezes perante solicitações inopinadas, dificilmente encontrariam resposta fora do quadro nacional.

Neste contexto, ou se recriam algumas capacidades de fabrico nos "arsenais" (hoje "oficinas" ou "depósitos") ainda existentes ou se mantém uma capacidade de prover estes serviços na indústria nacional. Assim, para se aceder às tecnologias e processos que assegurem estas capacidades nos elevados níveis de qualidade que se requerem é necessário participar, na maior extensão possível, nos processos de concepção, desenvolvimento e produção dos materiais em questão.

Outro motivo a apontar filia-se na **necessidade de saber e conhecer para melhor escolher**. De facto, no processo de definição e posterior avaliação e escolha dos sistemas de armas e equipamentos mais conformes com as "necessidades operacionais" e as correspondentes "especificações técnicas", é imprescindível saber mais do que a mera ciência de catálogo e dispor de técnicos competentes e experientes nas áreas em causa para que se possa fazer uma correcta definição do que se quer, qual a melhor forma de o obter (fabrico nacional, programa cooperativo ou aquisição no mercado), e, se for caso disso, proceder à escolha acertada.

Uma terceira razão prende-se com a já referida **"perspectiva de desenvolvimento nacional integrado"**. Sendo reconhecido que é no domínio militar que se concebem e desenvolvem as tecnologias mais avançadas e que grande parte delas se revela posteriormente de "duplo-uso" (civil-militar), interessa sobremaneira criar as possibilidades de aceder a este conhecimento militar, o que só é possível participando nos projectos de "ID" militares e nos sequentes programas de desenvolvimento e fabrico dos produtos, em cooperação com os países nossos aliados. Sucede que, quer uma quer outra destas áreas de actividade, só será acessível se dispusermos de laboratórios, institutos de investigação e empresas/fábricas qualificadas nos domínios em questão.

A concluir, sublinha-se que a melhor garantia de poder afirmar o interesse nacional na definição da "política europeia de armamento"(POLARM) da UE, na construção do "mercado europeu de armamentos"(EDEM) e da "agência europeia de armamentos"(EAA) e, fundamentalmente, **servir de penhor para a "segurança de abastecimento**" residirá na disponibi-

lidade de uma expressão mínima suficiente de uma indústria de defesa capaz de se integrar activamente na "rede de interdependências" que irão dar corpo ao mercado europeu de armamentos.

3.2. O mercado interno

O mercado interno de armamento sofreu, naturalmente, uma significativa redução após o fim do envolvimento das Forças Armadas em África. Mesmo nesse período, a procura estava confinada a uma diminuta gama de produtos tecnologicamente pouco desenvolvidos (armas ligeiras e suas munições, montagem de viaturas, explosivos), cujo fabrico era assegurado em grande parte pelos designados "estabelecimentos fabris" (os arsenais, oficinas e depósitos) das Forças Armadas.
Posteriormente, depois de 25 de Abril de 1974, a drástica redução dos efectivos militares e os cortes das despesas com as Forças Armadas tiveram o seu reflexo no volume das aquisições de equipamento militar, até porque a maior percentagem dos cortes ocorreu nas aquisições de material. Refira-se a título de exemplo que, ainda em 1992, o mercado interno para o "programa da arma ligeira de calibre 5,56 mm" (PACAL) era estimado em 100 mil armas e que, logo em 1996, esse número foi reduzido para metade!
Para se caracterizar este mercado interno diremos que:

- o valor dos contratos de importação ou equivalentes, de armamento e equipamentos de defesa em 1998, (incluindo matérias primas, produtos semi-acabados, componentes e máquinas-ferramentas, incluindo os de "dual-use"), foi de pouco mais de seis milhões de contos, cerca de 87% dos quais fornecidos por países da UE;
- do acima referido montante financeiro, nesse ano de 1998, cerca de 50% cabiam às FA e os restantes à GNR, PSP, PJ, DGSP;
- o valor das exportações dos mesmos materiais nesse ano foi de quatro milhões de contos, também com cerca de 75% para os países da UE;
- os maiores exportadores de equipamentos foram: INDEP, AUTOSIL, EID, BROWNING-VIANA, CINAVE. No domínio da prestação de serviços, de reparação, manutenção e outros, dominam largamente as OGMA, seguidas pela EDISOFT;
- **a participação da indústria nacional no reequipamento das Forças Armadas tem sido muito reduzida,** como se revela pelos apenas 11 milhões

de contos de aquisições no total dos 136 milhões despendidos no decurso da segunda LPM (1993-1997), ou seja, apenas 8% desse montante.

Ainda que **os elementos apresentados** se refiram apenas ao ano de 1998, **são paradigmáticos** de algumas situações características, como sejam:
- a importância das "Forças de Segurança" (GNR, PSP, PJ, DGSP) na composição do mercado.
- o peso relativo das trocas com os países nossos parceiros da UE em detrimento dos EUA e Canadá.
- a significativa parcela do valor relativo das exportações.

3.3. As Orientações Políticas

Foi somente em meados dos anos oitenta, com **a primeira Lei de Programação Militar (LPM)**[12]**,** que se **encarou de forma institucional o reequipamento das FA**, e também a restruturação das "indústrias de defesa", com a alteração do seu estatuto jurídico e transformação em empresas públicas, como mais adiante será particularizado.
Os Programas dos últimos Governos[13] evidenciam claramente, em ligação com o reequipamento das forças armadas, a especial prioridade que deverá ser dada à reestruturação das indústrias de defesa, tendo em vista a sua racionalização e viabilização económica.
Com a criação da EMPORDEF, SGPS, em Dezembro de 1996[14], como "holding" das participações detidas pelo Estado nas empresas ligadas à defesa, deu-se um passo significativo na via da reestruturação, na medida em que esta Sociedade deverá ser o centro de decisão estratégica da indústria de defesa e assegurar a gestão do conjunto das empresas participadas em termos de "racionalidade empresarial", na estrita aplicação das orientações estratégicas aprovadas pelo accionista "MDN".
A harmonização entre os interesses da defesa nacional, os constrangimentos impostos pela política orçamental do Governo e as exigências de racionalidade empresarial são garantidas por um "conselho estratégico" da Administração da Sociedade no qual participam o "Director

12 Lei nº 1/85, de 23 de Janeiro.
13 Programa do XIII Governo (Out. 95); Programa do XIV Governo (Nov. 99).
14 Decreto-Lei nº 235-B/96, de 12 de Dezembro, (DR-I Série-A, nº 287 de 12 de Dezembro de 1996).

Nacional de Armamento", representantes dos ramos das Forças Armadas e os dos Ministérios das Finanças e da Economia.
Na componente da procura deste sector da indústria, a referência principal são as Forças Armadas. No quadro institucional, as orientações políticas expressas no Programa do XIII Governo, apontam claramente para a necessidade de promover o estudo prévio de viabilidade de participação, no plano científico e tecnológico e das indústrias nacionais, nos futuros sistemas de armas a adquirir, antes da tomada de decisão quanto à sua programação, com o propósito de contribuir para a modernização e melhoria da base tecnológica e da infra-estrutura industrial de defesa.
Outra das orientações políticas estabelecida foca a utilização do orçamento de aquisições das Forças Armadas para assegurar uma base de actividade estável, a médio prazo, para as indústrias de defesa, incluindo a contratualização da manutenção das capacidades estratégicas.
No seguimento desta orientação, a **Lei-Quadro das Leis de Programação Militar** (LQ/LPM)[15] refere que o investimento previsto no reequipamento das Forças Armadas irá, também, contribuir para a modernização e melhoria da base tecnológica e da infra-estrutura industrial de defesa, dando ênfase aos contratos-programas envolvendo as Forças Armadas, as Universidades e as Empresas. Concretizando este desiderato, a LPM 1998-2003[16] inclui programas específicos de modernização da base tecnológica da indústria de defesa, e programas de investigação e desenvolvimento de novos equipamentos de defesa em ligação com laboratórios, institutos e empresas nacionais.
Mais recentemente, **o despacho conjunto dos Ministro da Defesa e Ministro da Economia relativo às contrapartidas**[17], sublinha a crescente interdependência entre as indústrias relacionadas com a defesa, a actividade industrial no seu conjunto, e as possibilidades abertas pelo processo de reequipamento das Forças Armadas em termos de transformação da despesa a executar neste domínio em investimento que valorize a indústria portuguesa e reforce a dinâmica de integração deste sector da indústria nacional na cadeia de valor acrescentado da indústria europeia, através do mecanismo das contrapartidas.

15 Lei nº 46/98, de 7 de Agosto.
16 Lei nº 50/98, de 17 de Agosto.
17 Despacho conjunto nº 341/99, de 8 de Abril.

Na aplicação destas orientações políticas tem-se notado que, não obstante o empenho das partes interessadas, **é reduzida a gama de produtos necessários às FA a que a nossa indústria pode aceder** e que, naqueles em que existe esta capacidade (como no caso do armamento ligeiro e respectivas munições, equipamentos-rádio, viaturas), uma parcela significativa do mercado interno potencial – o das forças de segurança e policiais – ainda não dispõe de condições de programação e financiamento, similares às vigentes para as Forças Armadas, indispensáveis ao aproveitamento de sinergias e à criação da massa crítica necessária.
Finalmente, verifica-se ainda **uma incipiente harmonização de políticas e de procedimentos** dos departamentos intervenientes no processo, os das áreas da defesa, das finanças, da economia, da ciência e tecnologia, da educação, com vista à prossecução dos objectivos pretendidos.
Outro aspecto fulcral a relevar no sentido de propiciar a almejada coordenação entre o reequipamento das FA e a reestruturação das indústrias ligadas à defesa tem a ver com a **imprescindibilidade de um planeamento de longo prazo**. Efectivamente, apenas este mecanismo poderá propiciar às empresas, e, a montante destas, aos laboratórios e institutos de "ID", a possibilidade e a capacidade de, em devido tempo, conhecer e avaliar os projectos de capacidades militares a criar ou a obter, e identificar aqueles nos quais interessa participar.

4. O PLANEAMENTO E A PROGRAMAÇÃO

4.1. As Forças Armadas e as Indústrias de Defesa

Na abordagem feita no início deste artigo, ao âmbito da "política de armamento" foi explicada a conveniência de considerar simultaneamente a vertente da procura/utilizador, as Forças Armadas (FA), e a vertente da oferta/fornecedor, a Indústria de Defesa.
Por outro lado, convém também sublinhar, porque é por vezes esquecido em algumas das reflexões produzidas sobre este tema, que **uma indústria de defesa apenas se justifica por razões estratégicas,** de entre as quais prevalece a da garantia do fornecimento às FA do material específico de que necessitam para o cumprimento das suas missões militares, principalmente as armas e os equipamentos conexos.

Nesta óptica**, o esforço de reestruturação da indústria de defesa nacional, que vem sendo conduzido, terá de ser validado primariamente, em função do seu contributo para a melhoria das condições (qualidade, preço, oportunidade) em que as FA obterão as armas e os equipamentos de que necessitam.**

Anote-se que já não consideramos sequer a pretensão de uma autonomia nacional no fornecimento directo daquele material porque, hoje em dia, este desiderato apenas está ao alcance de um reduzido número de super-potências mundiais, cabendo aos restantes actores da cena internacional obter, somente, o grau de autonomia possível em face das suas capacidades científicas, industriais e financeiras.

Aliás, **num contexto mundial caracterizado pelo fenómeno da globalização** ao qual este sector, pese embora a sua especificidade, não está imune, diremos que a existência de **uma indústria de defesa devidamente inserida nas "cadeias de valor acrescentado"** em construção no quadro da internacionalização das economias, nomeadamente da União Europeia, mais do que nenhum outro**, representa o indispensável penhor da "garantia de fornecimento"** em vias de ser institucionalizada pelos países do Grupo de Armamento da Europa Ocidental (GAEO).

Face ao que antecede, analisemos os termos do relacionamento entre o mercado interno/utilizadores (forças armadas e forças de segurança) e a oferta (empresas ligadas à defesa).

Aos utilizadores interessa, naturalmente, que o "produto" fornecido seja:

- da melhor qualidade (relativamente às especificações técnicas por ele definidas);
- ao menor preço (agregando neste os custos estimados de operação e sustentação ao longo do ciclo de vida);
- entregue com oportunidade, nos prazos estabelecidos;
- com garantia de continuidade de abastecimento.

Da parte dos fornecedores/produtores a preocupação primária reside na existência de um mercado, em volume da procura, em manutenção dessa procura, na fiabilidade da liquidação financeira dos encargos e que permita conhecer com oportunidade o que se vai procurar, com que características e em que condições.

Sendo assim, parece curial supor que o elo primário de relação entre a oferta e a procura estará no mútuo conhecimento, pelos primeiros, do que

se procura, e dos segundos, do que se oferece. Parecendo óbvia e elementar, a questão apresenta contornos particulares no domínio militar, particularmente no caso nacional, que trataremos em seguida.

4.2. Os Objectivos de Armamento

As Forças Armadas Portuguesas, considerando as vantagens de um sistema de planeamento e programação consonante com os dos restantes países da NATO, também adoptaram o modelo próprio desta Aliança e assim, analogamente e em paralelo com o planeamento de defesa da NATO, desenvolvem o seu próprio "Ciclo Bienal de Planeamento de Forças" (CBPF).
No quadro da NATO, de acordo com a estratégia estabelecida e com as missões particulares atribuídas a cada um dos seus principais comandos, são definidos para cada País-membro os respectivos "objectivos de forças" a levantar ou a manter no período considerado, tendo em vista a obtenção das "capacidades militares" requeridas para o cumprimento daquelas missões.
Em consonância e na sequência dos "objectivos de forças" estabelecidos são também definidos os **"objectivos de armamentos", entendidos como os sistemas de armas e equipamentos necessários às forças armadas para atingir os objectivos de forças fixados e as capacidades militares necessárias para cumprir as missões atribuídas.**
Não obstante o planeamento da NATO estabelecer os seus objectivos de forças para um horizonte temporal de seis anos, também define "requisitos" (capacidades expressas em termos de tecnologias) de longo prazo ("long term requirements"), para assegurar a indispensável antecipação e avanço tecnológico sobre os potenciais adversários.
No quadro nacional, não obstante o facto do CBPF ter recentemente introduzido a consideração do planeamento de longo prazo (15 a 20 anos), **o estabelecimento dos programas de armamento e equipamento das FA não considera ainda, expressamente, o conceito de "objectivo de armamento" nem a sua definição a longo prazo**, estando a ser primariamente definidos em função de vulnerabilidades e carências prementes, a suprir na óptica do muito curto prazo.
Esta situação torna quase inviável a desejável participação do sistema científico de ID e das empresas ligadas à defesa no processo de

reequipamento das FA, como se pretende, por razões intrínsecas ao processo de concepção, desenvolvimento e produção dos sistemas de armas.

Efectivamente, os "ciclos de vida" das "plataformas" dos sistemas de armas principais, sejam elas navais, terrestres ou aéreas (navios, viaturas de combate ou aeronaves), têem durações médias da ordem dos 20 a 30 anos. É certo que os diversos equipamentos de comando, controlo e comunicações, aquisição e identificação de alvos, direcção de tiro, segurança e sobrevivência das plataformas e as armas propriamente ditas, têem vida mais curta, principalmente os electrónicos, justificando uma ou mais modernizações ao longo do respectivo ciclo de vida ("midle-life update").

Outros aspectos a notar são, o consenso existente sobre o facto de que os principais sistemas de armas a usar daqui a 10 anos já hoje existem, e que os custos iniciais das "plataformas", que representavam a parcela mais vultosa dos encargos iniciais, têem vindo a ser progressivamente equilibrados pelos dos equipamentos neles incluídos e indispensáveis para o seu eficaz funcionamento. Deste modo, o período do longo prazo a fixar terá de atender a estes aspectos e, também, aos objectivos de planeamento concretos a alcançar.

A concluir, anota-se que se perfilha o entendimento que **a definição de "objectivos de longo prazo" deve ser primariamente comandada pela filosofia que enforma o conceito da prospectiva,** isto é, por uma atitude voluntarista de se construir o futuro que se pretende, o que se traduziria, no caso em apreço, em considerar apenas as necessidades operacionais decorrentes das missões a cumprir no longo prazo.

Reconhece-se, todavia, que a prossecução de tal entendimento em toda a sua extensão seria utópica. Assim, considera-se que a definição dos objectivos de armamento de longo prazo deverá ter em devida conta o imprescindível realismo imposto pela ponderação de todos os parâmetros enquadrantes, quer os políticos quer os sociais, quer ainda, muito especialmente o dos recursos disponíveis, com ênfase nos financeiros.

Nestes termos, devendo predominar a atitude realista, não poderá esta deixar de ser temperada pelo princípio da razoabilidade.

4.3. O Reequipamento e a Indústria de Defesa

Na sequência do exposto, estabelecido o conceito de "objectivos de armamento", sublinha-se que, para além das razões inerentes aos sistemas de armas, antes expostas, outros motivos atinentes à ligação com a reestruturação da indústria de defesa se perfilam, como sejam:

- propiciar ao sistema de ID e à indústria nacional, a avaliação das suas possibilidades e vantagens de participar no processo, seja desde a fase inicial de concepção e desenvolvimento do projecto (I&D), seja na produção ou apenas no concurso de aquisição;
- permitir aos órgãos de estudo e decisão competentes equacionar atempadamente as várias opções alternativas para a obtenção do material, desde a simples aquisição no mercado ("off the shelf"), à produção nacional, autónoma ou em parceria internacional, neste último caso, em projecto cooperativo internacional com países aliados ou não;
- Facilitar a avaliação global e a programação financeira dos encargos decorrentes da obtenção dos meios;
- Assegurar a compatibilização dos prazos e das datas de recepção dos meios materiais com os da obtenção e formação dos meios humanos, com a criação das infra-estruturas, tudo norteado pela óptica do emprego conjunto (inter-forças) dos referidos sistemas de forças.

Estabelecida a necessidade da definição dos Objectivos de Armamento a prazo tão alargado quanto possível em proveito da desejável e imprescindível ligação ao sistema de I&D e à indústria de defesa, mais diremos, da sua importância fulcral para o desenvolvimento e melhoria da base tecnológica e da indústria nacional:

- considerando ainda que aquela definição permitiria às FA nacionais uma maior integração no planeamento estratégico da NATO, uma melhor resposta ao seu ambicioso programa "Defence Capabilities Initiative" (DCI) e uma mais adequada preparação para os desenvolvimentos em curso no âmbito da "Política de Armamento" (POLARM) e da reestruturação da indústria de defesa europeia;
- enfatizando que deste modo se dava cumprimento e expressão concreta às orientações para a "política de defesa" estabelecidas no CEDN e nos sucessivos Programas dos últimos Governos.

Parece lícito concluir-se pela imperiosa necessidade de definir o quadro e as medidas que dêem expressão concreta a este desiderato.

5. LINHAS GERAIS DE ACÇÃO

Visto o interesse estratégico da manutenção da indústria de defesa nacional, notada a oportunidade que oferecem os processos em curso para o estabelecimento de uma política europeia de armamento e a reestruturação da indústria ligada ao sector, comprovada a necessidade de definir os objectivos, estabelecer o quadro institucional e delinear a estratégia para alcançar aquele desiderato, importa estabelecer as linhas gerais de acção a prosseguir.

Como contributo para a definição desta Política de Armamento, em função do exposto anteriormente, **apontam-se as seguintes linhas gerais de acção**.

- Considerando que o mercado interno português não tem dimensão mínima suficiente para suportar uma indústria específica de defesa, e notando também as novas tendências de racionalização e reestruturação destas indústrias na base do paradigma de duplo-uso e da sua internacionalização, **uma estratégia para o desenvolvimento da indústria de defesa em Portugal deve ser encarada como uma componente da estratégia global para a indústria nacional**, no quadro das políticas análogas em desenvolvimento na União Europeia.
- Neste contexto, impõe-se **uma cooperação inter-ministerial sistemática e empenhada**, com clara partilha de competências e de responsabilidades entre os departamentos interessados, nomeadamente os Ministérios da Defesa e da Economia, mas também o da Ciência e Tecnologia, o da Administração Interna e, por seu intermédio, as Forças Armadas e as Forças de Segurança, as empresas ligadas à defesa, os institutos, laboratórios e centros de investigação.
- Num sector como o da defesa, no qual as economias de escala são fulcrais, a reduzidíssima dimensão das nossas empresas é uma condicionante que só poderá ser ultrapassada através do redimensionamento e da concentração que assegurem a massa crítica indispensável, primeiro no âmbito nacional e, posteriormente, pela via da internacionalização. Para este efeito impõe-se uma clara **eliminação de actividades e produtos que não tenham procura interna nem geram valor acrescentado,**

definindo e privilegiando os "nichos de competência" a manter e a desenvolver através de parcerias estratégicas internacionais.

- Notando, face à reduzida dimensão do sector das indústrias de defesa e ao paradigma do duplo-uso, a conveniência de incluir no sector a capacidade empresarial privada, considera-se importante a **abertura da estrutura accionista das empresas a entidades privadas,** preferencialmente num quadro de associação triangular com parceiros privados nacionais e estrangeiros.
- **A via da internacionalização**, a prosseguir conforme orientação própria já definida (Resolução do Conselho de Ministros nº 61/97), **deverá evitar**, na selecção dos parceiros, **as situações de mera subcontratação**, não geradora de valor acrescentado, procurando participar com o fabrico de componentes específicos que incorporem significativa parcela de tecnologia nacional.
- Na óptica do interesse nacional e no âmbito de um conceito de defesa nacional alargado**, as despesas com o reequipamento das Forças Armadas devem ser geradoras de investimentos orientados para a reestruturação e desenvolvimento das indústrias de defesa.**
- Para que este desiderato seja alcançado, **é indispensável criar as condições que propiciem a dedicação das empresas ao sector da defesa**, incentivando-as a participarem, com as Forças Armadas, **na óptica do longo prazo**, na definição dos sistemas de armas e equipamentos ou das suas características principais, no estabelecimento de contratos-programas de investigação, desenvolvimento e produção, onde se revelem as oportunidades de participação, privilegiando-as nos seus processos de obtenção. Todos estes procedimentos devem respeitar os princípios da transparência e equidade, e as regras da livre concorrência.
- Na criação do mercado interno **é indispensável dispor-se de um planeamento a longo prazo** compatível com o longo processo de investigação, desenvolvimento e produção dos equipamentos de elevado nível tecnológico, como os do sector da defesa. **É fundamental que este mercado interno inclua as forças de segurança e policiais** nos domínios que lhe são próprios e a harmonização dos seus requisitos operacionais e técnicos com os das forças armadas.
- Não obstante a validade desta orientação, em face da reduzida dimensão potencial do nosso mercado interno, **poderá ser necessário admitir que**, em certas situações de claro interesse estratégico nacional, **se opte**

por uma via orientada para o produto ("product oriented") em vez de obedecer à lógica do mercado.

- **As contrapartidas** decorrentes de aquisições de material de defesa no estrangeiro **devem ser geridas numa perspectiva estratégica de desenvolvimento industrial do país,** assumindo, nesta óptica, um valor acrescido como parâmetro do critério de avaliação das opções de aquisição que se equacionem. Neste contexto, impõe-se uma bem definida e concertada actuação dos departamentos envolvidos da defesa, economia, e da ciência e tecnologia, para a definição e integração prévias das contrapartidas no processo negocial, no enquadramento das políticas industrial e de desenvolvimento tecnológico estabelecidas.
- **A área da investigação e desenvolvimento das próprias empresas reveste-se de importância crucial**. Sendo notório que a reduzida dimensão deste sector empresarial não permite consagrar os recursos financeiros com a dimensão mínima indispensável por esta exigente actividade, importa rendibilizar e potenciar, de forma voluntarista, as escassas disponibilidades de financiamento público existentes. Com este propósito, **impõe-se uma colaboração íntima entre os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Economia, e da Defesa Nacional,** das empresas e dos laboratórios, institutos e universidades, para definir, atribuir e controlar a aplicação concertada dos recursos existentes.

Concluindo, supondo ter alcançado a finalidade pretendida, com este contributo espera-se, no mínimo, provocar outras abordagens e análises que concorram para que finalmente se concretize a tão anunciada e inquestionavelmente importante definição de uma política para o reequipamento das Forças Armadas e para a reestruturação da indústria nacional ligada à defesa.

BIBLIOGRAFIA

"As Indústrias de Defesa. Linhas de Reflexão Estratégica". EMPORDEF, Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS) SA, 1997.

"As Indústrias Ligadas à Defesa. Um Quadro Estrutural em Mudança". EMPORDEF, Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS) AS, 1999.

"Breves Notas Históricas" (relativas à INDEP) de Ten.-General João Almeida Viana.

"Elementos Essenciais para uma Política da Indústria Relacionada com a Defesa". Grupo de Reflexão EURODEFENSE, Dezembro de 1999.

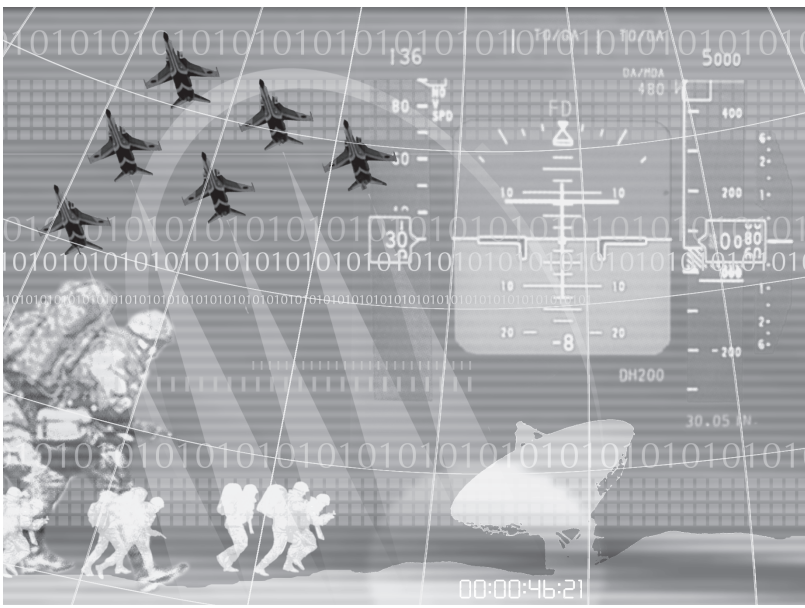
"EUROPA. Identidade Europeia de Segurança e Defesa". Seminário do IAEM, 5,6 e 7 de Abril de 2000.

"L'Ouverture des Marchés de la Défence: enjeaux et modalités". MEZZADRI; Sandra, in "Publications Occasionnelles", do "Institut d'Études de Securité-Union de l'Europe Occidentale".

"Que Política para a Indústria de Defesa". Mesa Redonda organizada pelo IDN e pelo Centro de Estudos EURODEFENSE-PORTUGAL, 3/Fevereiro/2000.

"Reflexão sobre a Actualidade Nacional das Indústrias Relacionadas com a Defesa. Inquérito ao Potencial das Empresas". Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional. Caderno 13, 22 de Outubro de 1998.

COM (97) 583 Final.



Documentos

Decreto-Lei n.º 320-A/2000 de 15 de Dezembro

Versão Integral: Aprova o Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato (RC) e de Voluntariado (RV)

A nova Lei do Serviço Militar, aprovada pela Lei n.º 174/99, de 21 de Setembro, estabelece uma inovação histórica no recrutamento dos efectivos em tempo de paz: no essencial, o serviço militar era obrigatório e passa a ser voluntário. O novo sistema de recrutamento tem vindo a ser adoptado pela generalidade dos países da Europa Ocidental, por ser o mais adequado ao quadro de ameaças que todos enfrentam. O seu êxito depende da harmoniosa conjunção de dois factores essenciais: a adaptação dos ramos das Forças Armadas ao novo enquadramento legal, que as leva a concorrerem no mercado de trabalho no qual oferecerão um produto de características bem diferenciadas – mais que não seja por envolver a defesa da Pátria –, e a concretização de um conjunto de incentivos que permita o sucesso dessa concorrência e cuja dimensão financeira é encargo do Estado.

A Lei do Serviço Militar cria um sistema universalizante de incentivos para interessar os jovens e as jovens na prestação de serviço nos regimes de voluntariado e de contrato com as Forças Armadas, de acordo com as necessidades destas, e, findo ele, poderem encontrar um emprego estável e uma habitação condigna. Por isso, a Lei prevê, durante o serviço, remunerações adequadas e, para os voluntários e seus familiares, o direito à segurança social e à assistência médica e medicamentosa. Depois dele, a Lei prevê ainda que eles beneficiem de apoios excepcionais ao seu emprego e habitação. Por isso, a Lei dá incentivos à obtenção de habili-

tações académicas, à formação e certificação profissionais, bem como à subsequente inserção no mercado do trabalho. O presente diploma legal procede à regulamentação deste sistema de incentivos, nos termos legais, e procura codificar as características principais da prestação de serviço efectivo nos regimes de contrato e de voluntariado.
O sistema de incentivos ora regulamentado assenta na conjunção de remunerações pecuniárias e benefícios valiosos, a qual permitirá atrair para as Forças Armadas voluntários e voluntárias suficientes em quantidade e em qualidade, do mesmo passo que se pretende melhorar a formação académica e profissional dos Portugueses.
Os incentivos são aplicados de acordo com os princípios legais da flexibilidade, da diversidade e da progressividade, tendo em conta a natureza e duração do serviço militar prestado.
Entre estes benefícios, avultam as facilidades concedidas no acesso ao ensino e à formação profissional, o apoio à criação de empregos e empresas próprias e a atribuição de condições de ingresso prioritário na função pública e nos quadros permanentes das Forças Armadas e de segurança; se a diligência dos jovens que prestaram serviço militar não for premiada, terão acesso ao subsídio de desemprego. Devem ainda destacar-se condições especiais de acesso ao crédito à habitação.

O presente Regulamento cria períodos destinados a facilitar a transição entre a prestação do serviço militar e o ingresso no mercado de trabalho. O acesso ao ensino e à formação profissional terá lugar em certas fases do serviço efectivo, desde que não o prejudique. As Forças Armadas passarão a certificar para o mercado de trabalho a formação profissional que ministram para os seus próprios fins. A preparação dos contratados e voluntários para a continuação da sua vida profissional ocorrerá em princípio depois de terminado o serviço militar, salvo a inerente à própria formação militar, ainda que tenha directa relevância para o mercado do trabalho. Findo o período passado pelos jovens voluntários nas fileiras, o Estado continua a apoiar os esforços que eles e elas farão para se integrarem na vida civil e as Forças Armadas não se desinteressam dos que nelas serviram e, aliás, constituem uma útil reserva de disponibilidade; assim, durante um período de tempo idêntico ao que permaneceram nas fileiras, continuarão a apoiá-los na obtenção de habilitações académicas, de formação profissional certificada e no acesso aos quadros estatais, militares e das forças de segurança, de bolsas de estudo, do subsídio de

desemprego em caso de necessidade, assim como a outros benefícios constantes do sistema de incentivos.
A novidade do sistema voluntário que ora começa a ser aplicado impõe que a presente concretização do sistema de incentivos deva ser concebida e aplicada como experimental. É a própria Lei do Serviço Militar que convida a esta atitude, ao estabelecer um período transitório de quatro anos, contados a partir da entrada em vigor do presente Regulamento, período durante o qual coexistirá com o regime de voluntário o serviço efectivo normal, de natureza obrigatória, o qual terá carácter gradualmente residual.
Por isso, o sistema de incentivos que ora é posto em vigor exige um esforço de adaptação do Estado e das Forças Armadas. Para estimular a adaptação destas, são tomadas, em sede própria, as adequadas medidas legislativas. Para incentivar a adaptação do Estado, são atribuídas ao Ministro da Defesa Nacional, que coordenará a aplicação interministerial do sistema de incentivos, competências que lhe permitam flexibilizar em tempo útil o sistema ora aprovado.
Foram ouvidas a Associação Nacional dos Municípios Portugueses e a Associação Nacional das Freguesias. Foi cumprido o disposto na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio.
Assim, no desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 174/99, de 21 de Setembro, e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º
Objecto

É aprovado o Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato (RC) e de Voluntariado (RV), anexo ao presente decreto-lei e que dele faz parte integrante.

Artigo 2.º
Encargos

1 – As verbas necessárias para fazer face aos encargos decorrentes da aplicação do presente diploma são anualmente inscritas nos orçamentos da Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (DGPRM) e dos ramos das Forças Armadas.

2 – Se a natureza das despesas a efectuar for imprevisível, as verbas previstas no artigo anterior constarão de rubricas provisionais.

Artigo 3.º
Revogação

É revogado o Decreto-Lei n.º 336/91, de 10 de Setembro, bem como toda a legislação que contrarie o presente diploma.

Artigo 4.º
Regime transitório dos militares em serviço efectivo normal

1 – Aos militares que, à data da entrada em vigor do presente diploma legal, estejam no serviço efectivo normal (SEN) com destino ao RV e no RV e RC é aplicável o regime de incentivos constante do Regulamento anexo, designadamente o previsto nos artigos 3.º, 4.º, 7.º, 20.º, 22.º, 30.º, 38.º e 40.º, cuja aplicação compete aos ramos, sendo tomada em consideração a contagem do tempo de serviço já efectuado em qualquer das situações acima referidas, e sem prejuízo dos direitos adquiridos, por via da aplicação do regime legal vigente até à data da entrada em vigor do presente decreto-lei considerado mais favorável pelo seu beneficiário.
2 – Os restantes incentivos aplicáveis por entidades externas ao Ministério da Defesa Nacional e que não comportem um aumento específico da despesa aplicam-se a quem tenha estado pelo menos cinco anos em RC, total ou parcialmente ao abrigo dos incentivos previstos no Decreto-Lei n.º 336/91, de 10 de Setembro.

Artigo 5.º
Comissão de acompanhamento

Por resolução do Conselho de Ministros, será criada no Ministério da Defesa Nacional uma comissão interministerial de acompanhamento da aplicação do regime de incentivos, a qual será chamada a pronunciar-se sobre a gestão do sistema de incentivos que não seja da directa responsabilidade dos ramos.

Artigo 6.º
Vigência

1 – O presente diploma e o Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato (RC) e de Voluntariado (RV), anexo, entram em vigor na data de início de vigência do Regulamento da Lei do Serviço Militar.
2 – A aplicação do direito ao alojamento, a que se refere o n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento aprovado pelo presente diploma, fica condicionada por um período de cinco anos, por forma a serem criadas condições qualitativas e quantitativas para o seu cumprimento.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 12 de Outubro de 2000. – António Manuel de Oliveira Guterres – Luís Filipe Marques Amado – Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho – Guilherme d'Oliveira Martins – Júlio de Lemos de Castro Caldas – Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira – Joaquim Augusto Nunes Pina Moura – Eduardo Luís Barreto Ferro Rodrigues – Mário Cristina de Sousa – Augusto Ernesto Santos Silva – José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa – José Mariano Rebelo Pires Gago – Alberto de Sousa Martins – Armando António Martins Vara.

Promulgado em 5 de Dezembro de 2000.
Publique-se.
O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.
Referendado em 14 de Dezembro de 2000.
O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.

REGULAMENTO DE INCENTIVOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MILITAR NOS REGIMES DE CONTRATO (RC) E DE VOLUNTARIADO (RV)

CAPÍTULO I
Disposição preambular

Artigo 1.º
Objecto

O presente diploma estabelece o regime de atribuição de incentivos aos cidadãos que prestem serviço militar nos regimes de contrato (RC) e de voluntariado (RV) nas Forças Armadas, nos termos e para os efeitos previstos na Lei do Serviço Militar.

CAPÍTULO II
Apoio à obtenção de habilitações académicas

Artigo 2.º
Estatuto do Trabalhador-Estudante

Os militares que prestem serviço militar voluntário em RC e RV beneficiam das disposições constantes do estatuto legal do trabalhador-estudante, salvaguardadas as especialidades decorrentes do serviço militar previstas no presente diploma.

Artigo 3.º
Especialidades da aplicação do Estatuto do Trabalhador-Estudante

1 – Não há, em princípio, lugar à aplicação do Estatuto do Trabalhador-Estudante durante:
a) A instrução militar;
b) A frequência de acções de formação de natureza técnico-militar;
c) O cumprimento de missões em forças nacionais destacadas no estrangeiro;
d) O cumprimento de missões individuais no estrangeiro;

e) O cumprimento de missões que, por natureza ou modo de desenvolvimento, não permitam, em regra, um regime normal de frequência de aulas.

2 – As missões previstas nas alíneas b), c), d) e e) do número anterior serão fixadas por cada ramo das Forças Armadas, deixando sempre ao superior hierárquico a latitude necessária ao exercício da sua função de comando.

3 – O Conselho de Chefes de Estado-Maior dará directivas que sejam necessárias para uniformizar a fixação referida no número anterior.

4 – Os militares em RC e RV serão dispensados, se assim o exigir o respectivo horário escolar, até oito horas semanais.

5 – A licença para efeitos de prestação de provas de avaliação deve ser requerida com a antecedência mínima de quarenta e oito horas.

6 – A dispensa de horas semanais é concedida sem prejuízo dos serviços de escala, da participação dos militares em exercícios, manobras e missões de natureza operacional ou de apoio directo a operações em curso.

7 – Não há lugar à concessão de licença para prestação de provas de avaliação nos períodos em que os militares participem em exercícios, manobras e missões de natureza operacional ou de apoio directo a operações em curso.

8 – A licença para prestação de provas de avaliação será cancelada a qualquer momento em caso de imperiosa necessidade decorrente das missões desenvolvidas pela unidade, força ou serviço a que o militar pertença no momento da prestação dessas provas.

9 – Os militares em RV e RC requerem ao superior hierárquico competente as autorizações necessárias para a aplicação do Estatuto do Trabalhador-Estudante, assim como as autorizações necessárias ao acesso aos restantes incentivos constantes do presente Regulamento.

Artigo 4.º

Cursos de ensino básico e secundário

1 – Os ramos das Forças Armadas, no presente diploma doravante designados por ramos, com a colaboração da Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (DGPRM) e sob a coordenação do Conselho de Chefes de Estado-Maior, criarão condições que permitam aos militares em RC e RV a frequência de cursos do ensino básico e secundário regular, recorrente ou profissional, com recurso a novas metodologias de ensino, tendo em vista a obtenção de habilitações académicas até ao 12.º ano ou equivalente.

2 – Os ramos comunicam aos militares em situação de RC e de RV as condições referidas no número anterior.
3 – Ao regime estabelecido no n.º 1 aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto para o Estatuto do Trabalhador-Estudante.

Artigo 5.º
Contingentação de vagas de acesso ao ensino superior público

1 – Os militares em RC têm prioridade no acesso a 2% das vagas fixadas anualmente para o concurso nacional de acesso ao ensino superior público a que se refere o n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/99, de 30 de Março.
2 – Os militares em RC beneficiam das condições referidas no número anterior depois de findo o contrato, por um número de anos idêntico àquele em que prestaram serviço.
3 – A candidatura às vagas a que se refere o n.º 1 faz-se nos termos e condições fixados para o concurso nacional de acesso ao ensino superior público.

Artigo 6.º
Regime especial de avaliação

1 – Os militares em RC e RV beneficiam de uma época especial de exames nos diferentes níveis de ensino, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do Estatuto do Trabalhador-Estudante.
2 – Os militares em RC e RV que, pelos motivos previstos nos n.os 7 e 8 do artigo 3.º, não possam prestar provas de avaliação nas datas em que devam ocorrer têm direito a fazê-lo cessado o impedimento, desde que o requeiram aos respectivos estabelecimentos de ensino.
3 – O regime previsto no número anterior é regulamentado por portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e da Educação.

Artigo 7.º
Apoio ao estudo e acesso a novas tecnologias de informação

1 – Os ramos, com a colaboração da DGPRM e sob a coordenação do Conselho de Chefes de Estado-Maior, desenvolvem programas de apoio ao estudo dos militares em RC e RV.

2 – Os ramos facultam a formação adequada na área das novas tecnologias de informação.
3 – Os ramos disponibilizam aos militares em RC e RV salas de estudo, com as adequadas facilidades para o acesso à informação, sempre que sejam necessárias e que as instalações militares o permitam.
4 – Os ramos dão atempado conhecimento aos militares em situação de RC e RV das actividades desenvolvidas ao abrigo do presente artigo.
5 – Os estudos autorizados ao abrigo do presente capítulo e Regulamento são no interesse exclusivo do militar em situação de RC e RV; os estudos de militares naquelas situações, que sejam também do interesse das Forças Armadas, são regulados pelo Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR).

CAPÍTULO III
Apoio para a formação e certificação profissional

Artigo 8.º
Agentes da formação e certificação

Os militares em RV ou RC obtêm a formação e certificação para o mercado de trabalho através dos próprios ramos ou de organismos especializados, de acordo com as competências próprias de cada ramo ou organismo nos diferentes sectores ou subsectores de actividade.

SECÇÃO I
Formação e certificação profissionais pelas Forças Armadas

Artigo 9.º
Condições da formação profissional

A formação profissional dada pelos ramos durante a efectividade do serviço dos RC e RV é apenas aquela que for necessária para as Forças Armadas.

Artigo 10.º
Formação profissional certificada

1 – Aos militares em RC é garantida formação profissional certificada adequada à sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho.
2 – Os militares em RC que frequentem com sucesso a formação têm direito ao respectivo certificado de formação, a emitir pela entidade formadora.
3 – A formação profissional a que se refere o número anterior deve obedecer, salvaguardadas as especialidades militares, a um sistema de créditos ou módulos, podendo ser ministrada pelos ramos das Forças Armadas ou ainda pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) ou por quaisquer outras entidades, públicas ou privadas, desde que cumpram o disposto no artigo 13.º.

Artigo 11.º
Certificado profissional

1 – Os militares em RC que, no âmbito da formação ministrada pelas Forças Armadas, adquiram conhecimentos ou competências para o exercício de determinada profissão têm direito à respectiva certificação de aptidão profissional.
2 – A emissão do certificado de aptidão profissional (CAP) a que se refere o número anterior compete às entidades mencionadas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio.
3 – Através de portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e do Trabalho e da Solidariedade pode ser atribuída à DGPRM competência para a emissão de CAP em áreas profissionais específicas.
4 – A DGPRM participa nas estruturas de coordenação e gestão do Sistema Nacional de Certificação Profissional – comissão técnica especializada de defesa, por forma a assegurar a aprovação dos referenciais de acesso à certificação referidos no número anterior.

SECÇÃO II
Formação e certificação profissionais por instituições especializadas

Artigo 12.º
Condições de acesso

1 – A formação profissional ministrada por instituições especializadas tem, em princípio, lugar depois de finda a prestação de serviço efectivo mas, durante este, será autorizada pelo superior hierárquico em condições idênticas às acima estipuladas ao abrigo do Estatuto do Trabalhador-Estudante.
2 – Os militares em RC, após a cessação do contrato, têm acesso à frequência de cursos de formação profissional, designadamente de reciclagem, aperfeiçoamento e reconversão profissional, com vista à sua inserção no mercado de trabalho, nas condições constantes da presente secção.
3 – É condição de acesso aos cursos de formação profissional possuir as habilitações académicas necessárias para a certificação e os requisitos específicos para cada curso.

Artigo 13.º
Entidades formadoras

A formação a que se refere a presente secção é ministrada pelo IEFP ou por quaisquer outras entidades para o efeito credenciadas pela DGPRM, após parecer do ramo ou ramos aos quais respeite a formação a desenvolver.

Artigo 14.º
Contingentação de vagas

1 – Os cidadãos que tenham prestado serviço em RC beneficiam de acesso prioritário a 10% do número de vagas previstas para cada um dos cursos de formação profissional a realizar pelo IEFP.
2 – Para cumprimento do disposto no número anterior, o IEFP disponibiliza anualmente à DGPRM a base de dados relativa à programação das acções de formação para que esta proceda à inscrição dos públicos militares.
3 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, sempre que a rede formativa do IEFP não contemple o número de vagas suficiente às

necessidades militares ou não integre cursos que se revistam de grande importância para as Forças Armadas, a DGPRM pode propor ao IEFP a concretização de acções específicas, as quais são satisfeitas dentro da disponibilidade orçamental e capacidade instalada do IEFP.

Artigo 15.º
Direito de acesso à formação

Os militares que prestem serviço em RC conservam o direito de acesso à formação, nos termos do artigo anterior, por período idêntico àquele em que prestaram serviço efectivo.

Artigo 16.º
Candidatura aos cursos de formação profissional

1 – A candidatura aos cursos de formação profissional certificada é formalizada em requerimento dirigido à DGPRM, com a antecedência, sempre que possível, de quatro meses sobre a data de início do curso escolhido, tendo o candidato o direito de indicar mais três dos cursos constantes da lista a que se refere o artigo 19.º, escalonando-os por ordem de preferência.
2 – Estando o requerente nas fileiras, deverá previamente solicitar autorização do seu superior hierárquico.
3 – Havendo menos vagas do que candidatos, a DGPRM escalona-os, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º.
4 – A decisão sobre o requerimento a que se refere o n.º 1 é notificada pela DGPRM ao candidato logo que dela tenha conhecimento e o mais tardar no prazo de uma semana antes do começo do curso.

Artigo 17.º
Protocolos para a frequência de cursos e estágios de formação profissional

Os ramos, com a colaboração da DGPRM, envidarão celebrar protocolos com empresas públicas e privadas, ou com associações empresariais, de forma a proporcionarem a formação profissional e a frequência de cursos ou estágios pelos militares em regime de RC ou RV.

Artigo 18.º
Selecção de candidatos aos cursos e estágios de formação profissional

1 – Sendo o número de candidatos à frequência de cursos e estágios de formação profissional superior ao de vagas, são escalonados pela DGPRM pela aplicação sucessiva dos seguintes critérios, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 12.º:
a) Não ter beneficiado de curso anterior, ao abrigo da presente secção;
b) Não ter, por motivos que lhes sejam imputáveis, com exclusão das situações que decorrem da aplicação da Lei sobre a Protecção da Maternidade e Paternidade (LPMP), deixado de frequentar algum curso de formação profissional que tivesse requerido, nos termos do presente diploma;
c) Não ter frequentado sem aproveitamento algum curso de formação profissional que tivesse requerido, nos termos do presente diploma;
d) Ter prestado mais tempo de serviço efectivo;
e) Ter prestado serviço, durante maio período de tempo, em unidades de maior prontidão operacional ou exercido funções de maior exigência e desgaste;
f) Possuir melhor avaliação de mérito.
2 – O critério a que se refere a alínea e) do número anterior só é aplicável quando as situações forem fixadas por despacho do Ministro da Defesa Nacional, sob proposta do chefe do estado-maior do respectivo ramo.
3 – Os ramos comunicam à DGPRM as informações necessárias ao processo de selecção.
4 – Se se verificar desequilíbrio duradouro entre os candidatos provenientes dos diversos ramos, classes, armas, serviço ou especialidades, o Ministro da Defesa Nacional tem a faculdade de autorizar, por despacho, após audição do Conselho de Chefes de Estado-Maior, que se proceda à contingentação das vagas entre eles; os critérios do n.º 1 do presente artigo serão então aplicados em cada um dos contingentes.

Artigo 19.º
Publicitação de cursos e estágios

1 – Os cursos de formação profissional e respectivas vagas, incluindo os decorrentes dos protocolos de formação profissional, constam de listas a elaborar pela DGPRM, que os envia aos ramos.

2 – Das listas a que se refere o número anterior devem constar as designações dos cursos, data e hora de início, duração e local onde tem lugar cada acção de formação; havendo remuneração, será também indicado o respectivo quantitativo.
3 – Os militares em RC e RV, iniciado o período nas fileiras, têm o direito, sem prejuízo para o serviço, de consultar as listas referidas no n.º 1, as quais devem estar disponíveis e permanentemente actualizadas em todas as unidades, estabelecimentos e órgãos militares nos quais prestem serviço militares em RC e RV.
4 – Os ramos comunicarão pessoalmente as listas referidas no n.º 1 aos quais tenham direito de acesso à formação profissional e estejam no último ano do contrato, desde que este seja de duração igual ou superior a três anos.
5 – A DGPRM comunicará pessoalmente as listas referidas no n.º 1 aos que tenham direito de acesso à formação profissional e tenham findado a prestação de serviço militar.

CAPÍTULO IV
Compensações financeiras e materiais

Artigo 20.º
Regime remuneratório

1 – A remuneração dos militares em RC e RV será equiparada aos níveis retributivos dos postos correspondentes dos quadros permanentes (QP), incluindo os abonos, diferenciais, suplementos e subsídios.
2 – A adaptação das remunerações dos militares referidos no número anterior é faseada no tempo, de acordo com o calendário a definir por despacho conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, cujo período de adaptação não poderá exceder 24 meses após a publicação do presente diploma.
3 – O valor das remunerações referidas no n.º 1 é fixado por portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças.

Artigo 21.º
Prestações após o termo da prestação de serviço militar

1 – Os militares têm direito, após o termo da prestação de serviço efectivo em RC e RV, ao pagamento de prestações pecuniárias mensais, sendo cada uma delas correspondente a um duodécimo da remuneração anual por cada ano completo de serviço efectivo prestado.
2 – Porém, no caso de terem prestado serviço militar efectivo durante seis anos completos ou por período superior, terão direito a receber por inteiro e numa única prestação o valor da totalidade das prestações correspondente a dois duodécimos da remuneração anual por cada ano completo de serviço efectivo prestado.

Artigo 22.º
Fardamento, alojamento, alimentação e transporte

1 – Os militares em RC e RV, durante o período de instrução militar, têm direito a fardamento, alojamento e alimentação gratuitos.
2 – Após o período de instrução a que se refere o número anterior, os militares em RC e RV mantêm o direito à alimentação, aplicando-se ao alojamento e ao fardamento o regime estabelecido para os militares dos QP.
3 – Os militares em RC e RV têm direito à redução nas tarifas dos transportes colectivos em igualdade de condições com os militares dos QP.
4 – Serão inscritas nos cadernos de encargos de privatização de transportes colectivos as condições necessárias ao cumprimento do número anterior.

Artigo 23.º
Bolsa de estudos

1 – Após a cessação do contrato, os militares em RC têm direito a requerer uma bolsa de estudos durante o número de anos igual ao do serviço efectivo, desde que este não tenha sido inferior a cinco. Sendo o período de serviço efectivo igual ou superior a quatro anos, o beneficiário tem o direito de requerer a bolsa no último ano de vigência do contrato, com efeitos a partir da respectiva cessação.

2 – A concessão da bolsa de estudos confere ao beneficiário, pelo período da duração dos estudos, o qual não será superior a cinco anos contados a partir do ano da matrícula inicial, o direito a uma prestação mensal, renovável por semestre lectivo, de valor igual à média da remuneração base mensal a que tinha direito nos três primeiros anos de prestação de serviço.

3 – O requerimento a que se refere o n.º 1 é apresentado à DGPRM, até 30 de Maio de cada ano, sendo a decisão tomada nos 30 dias seguintes e comunicada aos interessados até 15 de Julho.

4 – Perdem o direito de acesso a bolsa de estudo os que:

a) Beneficiaram dos incentivos previstos na secção II do capítulo III (Formação e certificação profissionais por instituições especializadas);
b) Não concluíram, por motivo que lhes seja imputável, com exclusão dos abrangidos pela LPMP, um curso ou estágio de formação profissional; ou
c) Tendo-o concluído, não tenham tido aproveitamento;
d) Ingressarem na função pública por virtude dos incentivos do presente diploma;
e) Ingressarem nos QP das Forças Armadas ou de segurança por virtude dos incentivos do presente diploma.

5 – Os estudos a financiar nos termos do presente artigo serão efectuados em estabelecimentos do ensino público português.

6 – O Ministro da Defesa fixa anualmente a verba disponível para a atribuição de bolsas de estudo e o valor de cada uma.

7 – Sendo os pedidos de montante superior à verba para o efeito disponível, serão escalonados de acordo com os seguintes critérios:

a) Última classificação ao nível de estudos anterior àquele para o qual é solicitada a bolsa;
b) Melhor classificação de mérito;
c) Mais tempo de serviço;
d) Ter prestado serviço, durante maior período de tempo, em unidades de maior prontidão operacional ou exercido funções de maior exigência e desgaste, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 18.º.

8 – Havendo escalonamento nos termos do número anterior, ele será comunicado aos requerentes.

9 – O beneficiário da bolsa de estudos deve comprovar, sob pena de caducidade do benefício:

a) A efectivação da matrícula até 30 de Outubro do ano inicial do benefício;
b) A manutenção da matrícula no início de cada semestre lectivo;
c) A efectivação de nova matrícula e o aproveitamento do ano anterior.

Artigo 24.º
Subsídio para pagamento de propinas do ensino

1 – Com efeitos após a cessação do contrato, os militares em RC têm direito a requerer subsídio para pagamento de propinas do ensino durante o número de anos igual ao do serviço efectivo, desde que este não tenha sido inferior a cinco.
2 – A concessão do pagamento de propinas do ensino é conferida pelo período da duração dos estudos, o qual não será superior a cinco anos contados a partir do ano da matrícula inicial.
3 – O requerimento a que se refere o n.º 1 é apresentado à DGPRM até 30 de Junho de cada ano, sendo a decisão tomada nos 30 dias seguintes.
4 – Perdem o direito de acesso ao subsídio para pagamento de propinas do ensino os que:
a) Beneficiaram dos incentivos previstos na secção II do capítulo III (Formação e certificação profissionais por instituições especializadas);
b) Não concluíram, por motivo que lhes seja imputável com exclusão dos abrangidos pela LPMP, um curso ou estágio de formação profissional; ou
c) Tendo-o concluído, não tiveram aproveitamento;
d) Ingressarem na função pública por virtude dos incentivos do presente diploma;
e) Ingressarem nos QP das Forças Armadas ou de segurança por virtude dos incentivos do presente diploma.
5 – Os estudos a financiar nos termos do presente artigo serão efectuados em estabelecimentos do ensino público português.
6 – O Ministro da Defesa Nacional fixa anualmente a verba disponível para a atribuição de subsídio para pagamento de propinas do ensino.
7 – Sendo os pedidos de valor superior à verba para o efeito disponível, serão escalonados de acordo com os seguintes critérios:
a) Última classificação no nível anterior àquele para o qual é solicitada a bolsa;

b) Melhor classificação de mérito;
c) Mais tempo de serviço;
d) Ter prestado serviço, durante maior período de tempo, em unidades de maior prontidão operacional ou exercido funções de maior exigência e desgaste, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 18.º.

8 – Havendo escalonamento nos termos do número anterior, ele será comunicado aos requerentes.

9 – O beneficiário do subsídio para pagamento de propinas do ensino deve comprovar, sob pena de caducidade do benefício:
a) A efectivação da matrícula até 30 de Outubro, do ano inicial do benefício;
b) A manutenção da matrícula no início de cada semestre lectivo;
c) A efectivação de nova matrícula e o aproveitamento do ano anterior.

CAPÍTULO V
Apoio à inserção no mercado de trabalho

Artigo 25.º
Direito ao subsídio de desemprego

Finda a prestação de serviço, os militares que prestaram serviço efectivo em RC ou RV têm direito às prestações de desemprego nos termos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, com as adaptações previstas no presente diploma.

Artigo 26.º
Prestações de desemprego

1 – Os cidadãos nas condições referidas no artigo anterior têm direito ao subsídio do desemprego por período idêntico ao da duração do serviço, desde que cumprido o prazo de garantia previsto no Decreto-Lei n.º 119/ /99.

2 – O período máximo de concessão das prestações de desemprego é de 30 meses.

3 – O pagamento das prestações de desemprego, para além das situações previstas no regime de protecção do desemprego, é suspenso ainda nos seguintes casos:

a) Atribuição de bolsa de estudos, nos termos do presente diploma ou noutros, desde que o seu valor seja igual ou superior ao salário mínimo nacional;
b) Atribuição das prestações previstas no artigo 21.º.

4 – O direito às prestações de desemprego, para além das situações previstas no regime de protecção do desemprego, extingue-se ainda nos casos de ingresso:
a) Nos QP das Forças Armadas;
b) Nos QP das forças de segurança;
c) Nos quadros de pessoal civil de qualquer ramo das Forças Armadas;
d) Na função pública;
e) Nos quadros de pessoal de qualquer empresa privada, nacional ou estrangeira.

5 – O beneficiário de subsídio de desemprego, nos termos do presente diploma, compromete-se a aceitar o respectivo regime legal e designadamente a obrigação de procurar emprego.

Artigo 27.º
Apoio à criação do próprio emprego ou empresa

1 – Os militares que tenham prestado serviço militar efectivo em RC e que, no termo dos respectivos contratos se encontrem em situação de desemprego e pretendam criar o seu próprio emprego ou empresa, no âmbito das iniciativas locais de emprego (ILE) ou criação do próprio emprego para subsidiados (CPE), podem beneficiar de apoios técnicos e financeiros nos termos e condições da legislação que ao tempo estiver em vigor.

2 – Os candidatos beneficiam de uma majoração de 20% relativamente ao apoio financeiro concedido a fundo perdido ou à bonificação da taxa de juro quando haja necessidade de recurso ao crédito.

3 – Os candidatos que requeiram os apoios previstos no presente artigo podem beneficiar das condições referidas no n.º 2 por período idêntico àquele em que prestaram serviço.

4 – Os militares que tenham prestado serviço militar efectivo em RC têm, nos termos do n.º 1 do presente artigo, acesso a programas de apoio a jovens empresários, nos sectores de agricultura, indústria e comércio.

Artigo 28.º
Apoios à contratação de jovens à procura do primeiro emprego

1 – As entidades empregadoras que admitam jovens à procura do primeiro emprego, com idade não superior a 30 anos, que tenham prestado serviço efectivo em RC pelo período mínimo de cinco anos e que, no termo do respectivo contrato, se encontrem em situação de desemprego, beneficiam dos seguintes incentivos à contratação, nos termos da lei que os regula:

a) Majoração de um ano de dispensa temporária do pagamento de contribuições para a segurança social, nas situações previstas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de Maio;
b) Concessão de um subsídio, não reembolsável, de montante igual a 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida por lei, pela criação líquida de cada posto de trabalho, mediante contrato sem termo;
c) Majoração de 20% relativamente ao subsídio não reembolsável previsto na alínea anterior.

2 – O apoio previsto na alínea c) do número anterior não é cumulável com os apoios previstos nas alíneas a) e b) nem com outros apoios ao emprego previstos noutros diplomas, quando aplicáveis ao mesmo posto de trabalho.

3 – O direito aos apoios à contratação previstos no presente artigo só é exercido por uma única vez em relação a cada militar contratado e caduca seis anos após a data do termo do contrato.

Artigo 29.º
Quadros de indústrias de defesa

O Ministério da Defesa Nacional diligenciará por que acedam prefencialmente aos quadros de pessoal das indústrias de defesa os cidadãos que prestaram serviço militar como RC e RV.

Artigo 30.º
Ingresso na função pública

1 – O militar em RC que tenha prestado serviço efectivo pelo período mínimo de cinco anos tem direito a candidatar-se aos concursos internos

de ingresso nos serviços e organismos da administração central, regional e local, incluindo institutos públicos, nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos.
2 – Os cidadãos que preencham as condições do número anterior têm ainda direito a candidatar-se, no prazo referido no n.º 4, aos concursos internos gerais de acesso para preenchimento da primeira categoria intermédia das carreiras, desde que tenham exercido funções na área funcional para a qual o concurso é aberto e possuam o tempo de serviço necessário para a promoção na respectiva categoria.
3 – Os cidadãos nas condições referidas no n.º 1 têm direito de preferência, em caso de igualdade de classificação final, nos concursos externos abertos em qualquer dos serviços ou organismos da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos, nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos.
4 – Os direitos de candidatura referidos nos números anteriores são condicionados à prova de que o candidato possui as habilitações literárias legalmente exigidas para o concurso em causa e preenche as condições gerais e especiais de admissão ao concurso.
5 – Os direitos previstos nos n.os 1, 2 e 3 nascem com a cessação do contrato com as Forças Armadas e extinguem-se após o período de seis anos.
6 – Para efeito da candidatura a que se refere o n.º 2, relevam as avaliações individuais obtidas durante a prestação do serviço militar, bem como o tempo de serviço prestado.
7 – O tempo de serviço efectivo prestado em área funcional correspondente à do concurso a que o militar se candidata conta como experiência profissional, bem como para determinação do escalão de integração no caso de concurso.
8 – A integração das funções militares exercidas, na área funcional para que o concurso é aberto, é atestada pela DGPRM, sob proposta do ramo de que é proveniente o candidato.
9 – O regime do presente artigo será aplicado na admissão aos quadros das polícias municipais.
10 – O direito referido no n.º 3 prevalece sobre o direito de preferência a que se refere o n.º 2 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho.

Artigo 31.º
Apoio à inserção em organismos internacionais

1 – A DGPRM recolhe e coordena a informação que os serviços competentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros tenham disponível sobre concursos de pessoal em organismos internacionais aos quais tenham direito de acesso os cidadãos portugueses e sejam susceptíveis de interessar aqueles que tenham prestado serviço militar em RC e RV.
2 – A DGPRM comunica aos interessados a informação obtida sobre esses concursos, devendo utilizar, para o efeito, todos os meios que permitam a candidatura em tempo útil.

Artigo 32.º
Apoio à inserção em actividades de cooperação técnico-militar com outros países

1 – Nos casos em que existam concursos para actividades civis de cooperação técnico-militar e sempre que tal seja admitido pelo modelo de concurso, é estabelecido um contingente para os que prestaram serviço militar em RC e RV, o qual não pode ser inferior a 35%.
2 – O direito de acesso ao contingente referido no n.º 1 é igual ao número de anos de serviço efectivo prestado.
3 – Sendo o número de vagas inferior ao dos concorrentes, estes serão escalonados, sucessivamente, segundo a maior duração de tempo de serviço militar, a melhor avaliação de mérito e a melhor habilitação escolar.
4 – A DGPRM comunicará aos beneficiários esses concursos, bem como o escalonamento a que proceda, nos termos do artigo anterior.

Artigo 33.º
Admissão aos quadros permanentes das Forças Armadas

1 – Os militares que tenham prestado serviço em RC, pelo período mínimo de três anos, beneficiam, nos oito anos subsequentes à data da cessação do contrato, de um contingente de 30% do número total de vagas de admissão ao conjunto dos concursos para ingresso nos QP das Forças Armadas.

2 – Os militares em RC beneficiam ainda de direito de preferência nas vagas que ultrapassem as referidas no número anterior.
3 – Os avisos de concursos estarão disponíveis nas unidades, estabelecimentos e órgãos militares nos quais prestem serviço militares em RC; os ramos comunicá-los-ão pessoalmente aos militares em RC, no último ano do contrato, desde que este seja de duração igual ou superior a quatro anos.
4 – A DGPRM comunicará pessoalmente os avisos dos concursos aos militares em RC, depois da conclusão do contrato.

Artigo 34.º
Admissão aos quadros permanentes das forças de segurança

1 – Os militares que tenham prestado serviço em RC pelo período mínimo de dois anos beneficiam, nos seis anos subsequentes à data da cessação do contrato, de um contingente de 30% do número total de vagas dos concursos para ingresso nos QP da GNR e de 15% noutras forças de segurança, nomeadamente a PSP, sem prejuízo do disposto no n.º 3.
2 – Os militares em RC beneficiam do direito de preferência, em caso de igualdade de classificação, no preenchimento das vagas dos concursos para ingresso nos QP das restantes forças de segurança.
3 – Os militares em RC beneficiam de acréscimo de dois anos sobre os limites de idade máxima legalmente previstos para a admissão nos concursos a que se referem os números anteriores.
4 – Os avisos de concursos estarão disponíveis nas unidades, estabelecimentos e órgãos militares nos quais prestem serviço militares em RC. Os ramos comunicá-los-ão pessoalmente aos militares em RC, no último ano do contrato, desde que este seja de duração igual ou superior a quatro anos.
5 – A DGPRM comunicará pessoalmente os avisos dos concursos aos militares em RC, depois da conclusão do contrato.

Artigo 35.º
Admissão aos quadros de pessoal civil das Forças Armadas

Nos concursos externos de ingresso nos quadros de pessoal civil dos serviços departamentais das Forças Armadas constitui condição de pre-

ferência na admissão a prestação de serviço militar em RC pelo período mínimo de dois anos.

Artigo 36.º
Admissão aos estabelecimentos fabris das Forças Armadas

1 – O disposto no artigo precedente aplica-se, com as necessárias adaptações, ao Arsenal do Alfeite e aos estabelecimentos fabris do Exército.
2 – A DGPRM comunicará pessoalmente os avisos dos concursos aos militares em RC, depois da conclusão do contrato.

Artigo 37.º
Cláusulas dos concursos públicos

São nulos as cláusulas e os actos dos concursos públicos que, directa ou indirectamente, prejudiquem a aplicação do disposto no presente diploma.

CAPÍTULO VI
Apoio social

Artigo 38.º
Assistência na doença

Os militares em RC e RV e os respectivos agregados familiares têm direito a assistência médica, medicamentosa, hospitalar e de meios auxiliares de diagnóstico, nos termos estabelecidos para os militares dos QP.

Artigo 39.º
Prestações familiares

Os militares em RC e RV têm direito às prestações familiares, designadamente as que decorrem da LPMP, nos termos estabelecidos para os militares dos QP, durante o tempo de serviço efectivo e, findo o contrato, durante um período equivalente ao do tempo de serviço prestado.

Artigo 40.º
Aposentação e reforma

O tempo de serviço prestado como RC e RV conta para efeitos de cálculo da data da aposentação e reforma e do montante da respectiva pensão.

Artigo 41.º
Crédito à habitação

1 – Os militares que tenham prestado serviço efectivo por um período mínimo de dois anos, na situação de RC, têm direito de acesso preferencial aos regimes de crédito bonificado e de crédito jovem bonificado para aquisição de habitação própria permanente, previstos na lei, durante período idêntico àquele em que prestaram serviço.
2 – As condições de concessão do crédito bonificado são estabelecidas por portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças.

CAPÍTULO VII
Direitos e deveres dos RC e RV enquanto beneficiários dos incentivos

Artigo 42.º
Direito de acesso à informação

1 – Os militares em situação de RC e RV têm direito de acesso à informação sobre os benefícios de que usufruem durante o período de prestação de serviço e, findo ele, durante um número de anos igual à duração do direito aos incentivos legais.
2 – Os ramos, durante a prestação de serviço, e a DGPRM, findo ele, garantirão o cumprimento do disposto no número anterior.

Artigo 43.º
Deveres dos RC e RV

1 – Os RC e RV, enquanto beneficiarem dos incentivos constantes do presente diploma, estão obrigados a comunicar ao respectivo ramo:

a) A alteração da sua residência ou endereços;
b) Os benefícios obtidos por virtude da aplicação do presente diploma;
c) Alterações da sua situação profissional, ainda que não sejam decorrentes da aplicação do presente diploma.

2 – A prestação de falsas declarações pelo beneficiário é susceptível de processo disciplinar, cível ou penal, nos termos gerais do direito.

CAPÍTULO VIII
Princípios essenciais do estatuto jurídico dos cidadãos em RC e RV

Artigo 44.º
Aplicação do EMFAR

Aos cidadãos em RC e RV aplica-se o EMFAR.

Artigo 45.º
Constituição e extinção do direito aos incentivos

1 – O direito aos incentivos constantes do presente diploma legal é constituído no momento da assinatura do contrato ao abrigo do regime de contrato ou de voluntariado.
2 – O direito aos incentivos só é exercido depois da incorporação.
3 – O direito aos incentivos extingue-se nos prazos para cada um deles previstos no presente diploma legal.
4 – Sem prejuízo do respeito pelos direitos adquiridos, o direito aos incentivos extingue-se ainda, com excepção dos previstos no n.º 2 do artigo 21.º e no artigo 25.º, quando o contrato do militar em RC ou RV cesse em consequência da aplicação de sanção penal ou da sanção disciplinar de cessação compulsiva do regime de voluntariado ou de contrato.
5 – A cessação revista no número anterior será comunicada ao interessado.

CAPÍTULO IX
Disposições complementares, transitórias e finais

Artigo 46.º
Contagem do tempo de serviço efectivo

Para os efeitos do presente diploma, a contagem do tempo de serviço efectivo é, salvo disposição em contrário, feita a partir da data da incorporação.

Artigo 47.º
Contagem da idade para acesso a incentivos

Quando um cidadão tenha prestado serviço militar em RC ou RV e concorra a incentivos previstos neste diploma, o tempo de serviço militar efectivo é abatido à idade cronológica.

Artigo 48.º
Emprego anterior

Se, para a concessão dos incentivos previstos no presente diploma, ou de outros, aos quais concorram os cidadãos que prestaram serviço militar em RC e RV, for exigido que o beneficiário tenha tido um emprego anterior, a prestação do serviço militar é, para esses efeitos, considerada emprego.

Artigo 49.º
Candidatura a benefícios antes do termo da prestação de serviço

Os militares em situação de RC e RV têm direito, salvo disposição mais favorável do presente Regulamento e desde que não haja inconveniente para o serviço, a habilitar-se nos últimos seis meses da vigência do contrato aos incentivos aos quais têm direito depois de findo o período de serviço.

Artigo 50.º
Organismos responsáveis

1 – Sem prejuízo do disposto no presente diploma, a atribuição de competências aos diferentes órgãos de sistema de incentivos será feita

por despacho do Ministro da Defesa Nacional, ouvidos o Conselho de Chefes de Estado-Maior e a DGPRM.
2 – A atribuição de competências referida no número anterior será feita de acordo com os seguintes princípios:
a) Aos ramos cabe o planeamento e a aplicação do sistema de incentivos;
b) Ao Conselho de Chefes de Estado-Maior cabe a coordenação do planeamento e da execução do sistema;
c) À DGPRM cabem os contactos com organismos públicos e a execução do sistema, em particular findo o período de prestação de serviço.
3 – Cada ramo fará relatórios quadrimestrais e um relatório anual sobre a aplicação do presente decreto-lei, os quais serão entregues à DGPRM e ao EMGFA até ao final do mês seguinte ao período a que se referem.
4 – A DGPRM e os chefes de estado-maior farão relatórios quadrimestrais e um relatório anual sobre a aplicação do presente decreto-lei, sintetizando as suas actividades e as dos ramos, os quais serão presentes ao Ministro da Defesa Nacional até ao final do mês seguinte ao período a que se referem.
5 – Os relatórios anuais referidos no número anterior podem incluir projectos de adaptação do sistema de incentivos vigentes para melhor concretização dos objectivos legais.

Artigo 51.º
Competência do CEMGFA

Em tempo de paz, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, na sua qualidade de comandante operacional das Forças Armadas, dá parecer anual ao Ministro da Defesa Nacional sobre a adequação do sistema de incentivos à operacionalidade do sistema de forças, designadamente para os efeitos da alínea e) do n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas).

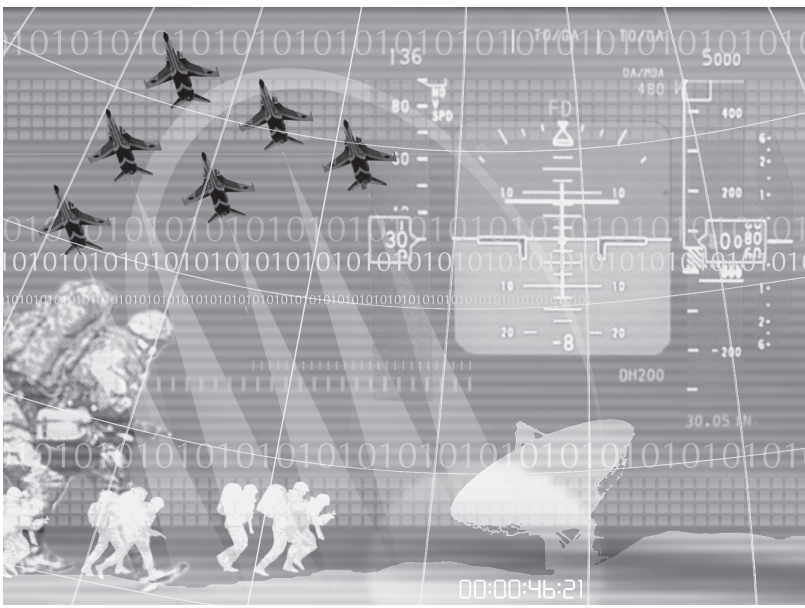
Artigo 52.º
Comunicações entre os organismos militares e os RC e RV

1 – Para os efeitos do presente diploma, as comunicações entre o beneficiário e as Forças Armadas processar-se-ão, em princípio:

a) Durante o período de serviço, através do superior hierárquico;
b) Findo o período de serviço, através da DGPRM.
2 – Se as comunicações previstas na alínea b) do número anterior tiverem por objecto um ramo determinado, o Ministro da Defesa Nacional, por despacho, tem a faculdade de as atribuir a esse ramo.
3 – As comunicações que não tenham lugar através da cadeia de comando serão efectuadas por telefone, correio normal, electrónico ou fax da residência, entre a unidade militar e o endereço indicados pelo beneficiário. Só serão presenciais quando indispensável.

Artigo 53.º
Prova do cumprimento do dever militar

1 – Para os efeitos do presente diploma, é sempre documental a prova do cumprimento do dever militar pelos cidadãos que prestaram serviço em RC ou RV.
2 – Os documentos referidos no número anterior são emitidos pelo ramo no qual foi prestado serviço.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ESTRELLA, Rafael, *La Reorganisation et la Restructuration des Forces Armées en Europe,* Bruxelas: Assemblée de l'Atlantique Nord, 1991, Cota 7679-7 F.

PERIÓDICOS

ALMEIDA, Campos, "Programação Militar para o Século XXI", in: *Mais Alto,* Estado Maior da Força Aérea, Lisboa, Ano 35, nº 308 (Agosto-Setembro 1997), pp. 17-22.

BARRENTO, António Martins, " Redimensionamento das Forças Armadas", in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, nº 4 (Abril 1997), pp. 281-303.

BOYER, Yves, "Une Révolution dans les Affairs Militaires?", in: *Les Cahiers de la Fondation*, Fondation pour les Etudes de Défense, Paris, nº 13 (Juin 1998) pp. 9-55.

BUREAU, Jean-François, "La Reforme Militaire en France: une Mutation Identitaire, in: *Politique Étrangère,* Institut Français des Relations Internationales, Paris, 62e Année, nº 1 (Printemps 1997), pp. 69-81.

ESPÍRITO SANTO, G. A. do, "Exércitos e Conflitos do Futuro", in: *Military Review*, Fort Leavenworth, Escola de Comando e Estado-Maior dos E.U.A, nº 3 (3º Trimestre 1998), pp. 3-79.

FERREIRA, José Medeiros, "O Critério Militar na Segurança Europeia", in: *Politica Internacional,* CIDEC, Lisboa, vol. 1, nº 14 (Primavera-Verão 1997), pp. 49-56.

FREEDMAN, Lawrence, "The Revolution in Strategic Affairs", in: *Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, nº 318 (April 1998) pp. 5-87.

GÓMEZ, Pedro Vallespín, "La Revolución de los Asuntos Militares: una Perspectiva de los Aliados, in: *Boletín de Información*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, nº 264 (Octubre 2000) pp. 143-167.

HENLEY, Lonnie D., "The RMA After Next", in: *Parameters*, Us Army War College, Carlisle, vol. 29, nº 4 (Winter 1999-2000) pp. 46-57.

MAHNKEN, Thomas G., "War and Culture in the Information Age", in*: Strategic Review*, United States Strategic Institute, Boston, vol. 28, nº 1, (Winter 2000) pp. 40-46.

METZ, Steven, "The next Twist of the RMA", in: *Parameters*, US Army College, Carlisle, vol. 30, nº 3, (Autumn 2000), pp. 40-53.

ODOM, William E., "Transforming the Military", in *Foreign Affairs,* Council on Foreign Relations, New York, nº 4 (July-August 1997), pp. 54-64.

OLIVA, Emilio, "Ejércitos Europeus, uma Reforma Necessária", in: *Revista Española de Defensa,* Ministério de Defensa, Madrid, Ano 9, nº 103 (Septiembre 1996), pp. 51-55.

ORTIZ, Román D., "Más Rapido, más Lejos, más Letal: la Revolución en los Asuntos Militares Anuncia una Nueva Forma de Guerra Basada en la Integración de una Generación de Sensores, Armas y Systemas de Mando, in: *Revista Española de Defensa,* Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 13, nº 151 (Septiembre 2000) pp. 42-49.

ORTOLI, François-Xavier, "La Veille de l'an 2000, le Concept de Défense Français: Repartie", in: *Défense Nationale,* Comité d'Études de Défense Nationale, 53e Année (Juillet 1997) pp. 3-28.

ROQUEPLO, Jean-Claude, "La Profissionnalisation", in: *Défense Nationale,* Comité d'Études de Défense Nationale, 52e Année (Novembre 1996) pp. 11-21.

SHEEHAN, John J., "Building the Right Military for the 21st Century", in: *Strategic Review,* United States Strategic Institute, Washington, vol. 25, nº 3 (Summer 1997), pp. 5-13.

SULLIVAN, Brian R., "The Future Nature of Conflict: a Critique of the American in Military Affairs in the era of Jointery", in: *Defense Analysis,* Centre for Defense and International Security Studies, Lancaster, vol. 14, nº 2 (August 1998), pp. 91-100.

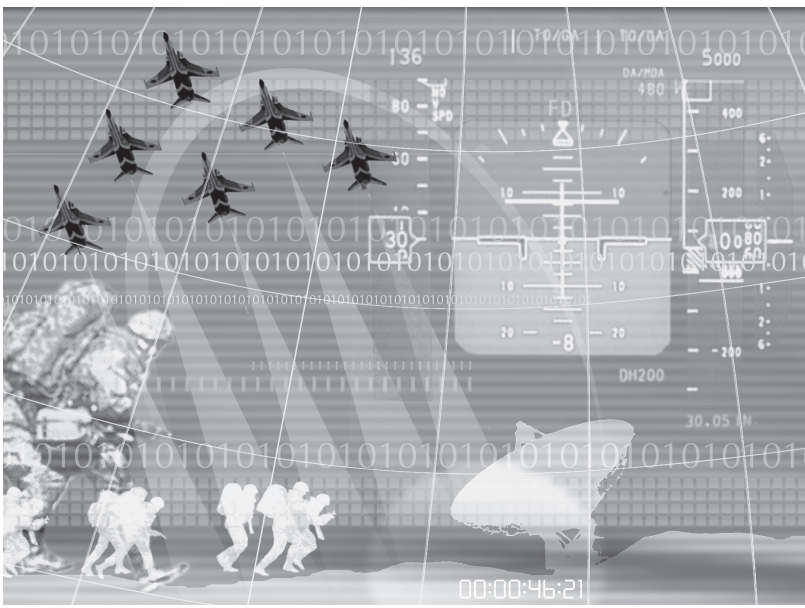
TERTRAIS, Bruno, "Faut-il Croire à la Révolution dans les Affaires Militaires?", in: *Politique Étrangère,* Institut Français des Relations Internationales, Paris, 63e Année, nº 3 (Automne 1998), pp. 611-629.

THOMAS, James P., "The Military Challenges of Transatlantic Coalitions", in*: Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, nº 333, (May 2000) pp. 13-92.

VITORINO, António, "Prioridades da Política de Segurança e Defesa de Portugal", in: *Estratégia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, vol. 9, (1997), pp. 11-21.

ENDEREÇOS INTERNET

- http://library.lib.binghamton.edu/subjects/polsci/ infotech.html
  Binghamton University – Information Technology and International Affairs
- http://www.cdi.org/
  Center for Defense Information
- http://cisac.stanford.edu/
  Center for International Security and Cooperation, Stanford University
- http://www.stratnet.ucalgary.ca/
  Centre for Military and Strategic Studies
- http://www.isdefe.es/ceseden/ceseden0.htm
  Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional – Madrid
- http://www.oneworld.org/euconflict/
  European Platform for Conflict Prevention and Transformation
- http://www.usip.org/aboutusip.html/
  U.S. Institute of Peace
- http://crisisweb.org/
  The International Crisis Group (ICG)
- http://www.bsos.umd.edu/ius/
  Inter Seminar on Armed Forces and Society
- http://www.fas.org/man/
  Military Analysis Network
- http://www.mdn.gov.pt/
  Ministério da Defesa Nacional
- http://www.nato.int/
  NATO
- http://www.army.mil/usawc/parameters
  Revista Parameters
- http://vitrade.com/sudan_risk/military/sipri_home_page.htm
  Stockholm International Peace Research Institute



Abstracts

The Military Institution in the XXI Century, Martins Barrento, pp. 17-31

Despite the general effects of globalisation, the military apparatus of the XXI will not be shaped according to one model only, once it will be called upon to satisfy several security and defence needs, with a different importance according to the countries, regions and alliances involved. It is not easy to know what will the military institution be in the future, but rather one must take into account variables, in order to achieve tendencies that should be followed in order to adapt and improve the military institution for the XXI century.

Which Military Model for the New Art of War and Peace?, Guilherme Belchior Vieira, pp. 33-48

The post modernity of military affairs, which resulted from the end of the Cold War, has been occurring on an environment characterized by the decline of war among states and the increasing of intra states' war, namely those located in Sub-Saharan Africa and in South East Europe. The causes of war, basically related with ethnic, tribal, religious or political differences condemned entire populations to situations of extreme poverty and lack of basic needs.
This article will highlight the importance of peace support operations, as a prioritary area of commitment and military training for professional armed forces, diversifying their traditional scope of action.

The Military Profession. A Model in search of sustainability, Nuno Mira Vaz, pp. 49-72

The option of professional armed forces, in the euro-atlantic area has its own sociological, technical, financial and doctrinal reasons and it is aimed in practical terms to the fulfilment of a new set of missions and the need to operate new weapon systems, which are more sophisticated due to the growing complexity of military affairs. Another aspect to take into account, when considering professional armed forces is related with its impact over the public opinion's evaluation of social and economical consequences over the institution.

The Nature of the Armed Forces and the Reform of Military Teaching, Adriano Moreira, pp. 73-84

The reform of military teaching will have to take into account the legislation previously settled. The present law orientates all the subsystems directed to meet the European criterion which means, in terms of formation, to obtain a full quality with the lowest level of inaccuracy on matters of military teaching. The redefinition of teaching will include a close evaluation of the national strategic interests; the multiple responsibilities ahead on what concerns security; the conciliation between the values of academic creativeness and leadership; the freedom of choice between heterodoxy and command chain and the imperatives of structuring a model, which will be able to establish a linkage between a military school with a university's profile with that of a permanent officers board.

Privatising Legitimate Violence, Victor Marques dos Santos, pp. 87-113

The use of foreign professional military assets by states is not a new way of fulfilling military needs. The building up of private military companies, as a phenomenon characteristic of the last 25 years, corresponds to the institutionalisation of military activities with an enterprise approach like, with the aim to provide services on the domain of security and defence to several entities, namely the states.
Reflecting the actual demands imposed by the process of globalisation, the appearance of the private military companies means the privatisation of the competences, traditionally attributed to sovereign states, namely the exercise of legitimate violence. The analysis of the phenomenon allows to verify its consequences, which go beyond the impact over strategic action, within the framework of the new revolution in military affairs.

Re-equipment and Defence Industries. A Contribution to an Armaments Policy, Rui Lobato de Faria Ravara, pp. 115-145

The present article outlines the problem of the armed forces re-equipment needs in present times. On behalf of the national strategic interests it is

essential to keep a sufficient expression on the domain of defence industries, regardless the sequence and fulfilment of political programmatic aims, defined by the successive governments, for which it is important to define a policy in order to re-structure the defence industries' sector. It is also a purpose of this article, to highlight an "armaments policy" aimed at defining, framing, supporting and re-equipping the armed forces and at the same time orientated to re-structure and develop the defence industries.

First we will analyse the present situation and its external and internal implications, proposing lines of action for the definition of an armaments policy.

RASGO
Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROPRESS
Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.
Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61
europress@mail.telepac.pt

NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

Boletim de Assinatura

Nome

Morada

Nº de Assinante

Código Postal - Localidade

Indicativo Telefone (horas expediente)

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

☐ ASSINATURA ANUAL

☐ Instituições ..... 5.000$00 € 24,93
☐ Individuais ..... 4.000$00 € 19,95
☐ Estudantes ..... 3.500$00 € 17,45

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Números a assinar:

☐ AVULSO

Cada número ..... 1.500$00 € 7,48
Cada número assinantes ..... 1.000$00 € 4,98

Números a comprar:

Assinatura

Data

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque ***à ordem do Instituto da Defesa Nacional****, e anexado a este Boletim*

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA
http: // www.idn.pt – idn@mail.idn.pt
Tel. 21 392 46 00 – Fax 21 392 46 58

Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 40.000 e 50.000 caracteres e ser entregues na Redacção da revista Nação e Defesa acompanhados dos seguintes elementos:

– disquete (Word para Windows); e

– resumo com 600 caracteres em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

Monografia
KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Artigo
COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

PUBLICATION RULES

The unpublished works shall consist of between 40,000 and 50,000 characters and shall be delivered to the Editors'office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

– diskette (Word for Windows); and

– a 600 characters abstract in Portuguese and English.

Identification, full adress and contact should be given separately, toghether with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Monograph
KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Article
COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsability.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.

Defesa Nacional

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL