



O Cadete

Revista Científica da Academia Militar

Website da revista: www.am.ac.mz/ocadete



COMPREENDENDO O FUTURO DA DEFESA DE MOÇAMBIQUE A PARTIR DA LEGISLAÇÃO

Nelson M.A. Chapala¹

¹Director Científico da Academia Militar, Doutorado em Ciência e Tecnologia de Energia - Eficiência Energética, Mestrado em Informática Aplicada à Educação, Graduado em Engenharia de Comunicações

Resumo

O objectivo deste artigo é, através da análise da legislação, perceber o que é necessário fazer para melhorar o funcionamento da defesa militar nacional. A investigação é qualitativa e foi efectuada com base na análise da legislação militar nacional e estrangeira, de artigos científicos, de livros, das estruturas organizacionais dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas, também nacionais e estrangeiras. Da revisão da literatura foi possível perceber que o futuro da defesa militar depende, em grande medida e de forma conjugada com outros factores, do cumprimento da lei. Cumprir a lei significa aprovar e implementar efectivamente os documentos militares fundamentais instituídos, nomeadamente, conceito estratégico de defesa, a lei de programação militar, o conceito estratégico militar, o código de justiça militar, o sistema e dispositivo de forças e outros. Trata-se de documentos fundamentais para a defesa militar e a sua ausência pode abrir espaço para realização de actividades de defesa não muito sincronizadas. Da análise dos documentos entendeu-se que há necessidade de actualizar os documentos estruturantes do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas conforme recomendado e com actividades diferenciadas. Essencialmente, os serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional são responsáveis pela concepção e as FADM pela implementação das ideias aprovadas, sendo que a tautocronismo das actividades dos sectores destas duas estruturas pode deixar margem para o surgimento de divergências ideológicas. Por último, a Política de Defesa e Segurança defende que deve ser conferida capacidade científica e tecnológica às FDS para o desempenho das suas missões. Para isso, é necessário investir em pesquisa e inovação tecnológica, com a criação de um centro estratégico funcional de pesquisa em defesa, uma lei de pesquisa em defesa e comités de ética em pesquisa.

Palavras-chave: Legislação militar, defesa, Ministério, FADM e estrutura

Abstract

The aim of this article is, by analysing legislation, to understand what needs to be done to improve the functioning of national military defence. The research is qualitative and was based on an analysis of national and foreign military legislation, scientific articles, books, the organisational structures of the Ministries of Defence and the Armed Forces, also national and foreign. The literature review revealed that the future of military defence depends, to a large extent and in conjunction with other factors, on compliance with the law. Complying with the law means approving and effectively implementing the fundamental military documents that have been established, namely the strategic defence concept, the military programming law, the military strategic concept, the military code of justice, the force system and apparatus and others. These are fundamental documents for military defence and their absence could open the door to unsynchronised defence activities. From the analysis of the documents, it was felt that there is a need to update the structuring documents of the Ministry of National Defence and the Armed Forces as recommended and with differentiated activities. Essentially, the central services of the Ministry of National Defence are responsible for designing and the FADM for implementing the approved ideas, and the tautochronism of the activities of the sectors of these two structures can leave room for ideological differences to emerge. Finally, the Defence and Security Policy argues that the SDS should be given scientific and technological capacity to carry out their missions. To this end, it is necessary to invest in research and technological innovation, with the creation of a functional strategic defence research centre, a defence research law and research ethics committees.

Keywords: Military legislation, defence, Ministry, FADM and structure

Informações do Artigo

Histórico:

Recepção: 10 de Abril de 2024

Aprovação: 15 de Outubro de 2024

Publicação: 07 de Dezembro de 2024

Contacto

Nelson Manuel Alfredo Chapala  nelsonchapala92@gmail.com



1. Introdução

Os documentos estruturantes são ferramentas essenciais para a gestão de qualquer instituição, ao definirem os princípios, valores e objectivos da instituição. Eles orientam a tomada de decisões, o planeamento das actividades e a avaliação dos resultados, contribuindo para o seu desenvolvimento sustentável¹. Contudo, importa realçar o que disse o General Macaringue, na aula inaugural da Academia Militar Marechal Samora Machel, no dia 20 de Maio de 2024, que não basta ter melhores documentos legislativos, a primeira condição da Defesa Nacional reside no desejo de independência e soberania dos cidadãos e a visão e determinação dos seus líderes e decisores políticos e estratégicos.

Ao nível do sistema de defesa nacional moçambicano, basicamente temos os seguintes documentos: a) a Constituição, que contém os mais importantes princípios políticos que norteiam a Defesa Nacional, no âmbito do Estado e também as responsabilidades, direitos e deveres de todos os cidadãos nesta matéria; b) a Política de Defesa e Segurança (Lei n.º 12/2019, de 23 de setembro), c) Lei 18/2019, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, de 24 de setembro; e d) os estatutos e outros documentos que estabelecem as estruturas orgânicas do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (Macaringue, 2024);

Os documentos são esses, mas, mesmo assim, ainda que se reconheça o contributo da Tabela Salarial Única e do processo de construção e requalificação de diversas infra-estruturas de defesa nos últimos três anos, que contribuíram na elevação do moral e da dignidade dos militares, dos Soldados em particular, é um facto que as

Forças Armadas de Defesa de Moçambique enfrentam grandes desafios, especialmente os sectores de logística, formação e saúde.

Diante disso, Macaringue (2024) sugere que todos reflectam e avaliem os documentos estruturantes que existem e o que falta produzir para que se tenha o instrumento que todos desejam, umas Forças Armadas coesas e adequadas às necessidades de defesa militar do Estado. E como forma de corresponder e responder o apelo do General, foi elaborado o presente artigo, cujo objectivo é, com base na legislação, compreender o futuro da defesa militar em Moçambique.

2. Breve descrição metodológica

O trabalho adopta abordagem qualitativa e os dados foram obtidos a partir da legislação militar nacional e estrangeira, artigos científicos e outra bibliografia específica referente ao tema. As literaturas foram obtidas nas plataformas Google Scholar e websites das instituições de defesa nacionais e estrangeiras. Os documentos legislativos analisados são a constituição da república, a política de defesa e segurança, a lei da defesa e das FADM, os estatutos do Ministério da Defesa e das FADM e as estruturas orgânicas do Ministério da Defesa e das forças armadas nacionais e estrangeiras. Para examinar a situação actual da organização dos sectores de defesa. Foi utilizado o método de avaliação dos objectivos e funções das instituições de defesa, que, conforme Marçal & Marques, (2011) e Salama et al. (2018) consiste em certificar as possíveis coincidências e complementaridades.

¹ Informação retirada em <https://escolasdepedroucos.com/documentos-estruturantes/>, site de agrupamento de Escolas de Pedrouços.



3. Compreensão do Futuro da Defesa Militar a partir da legislação

3.1. Constituição da República de Moçambique

A constituição é o conjunto de normas que definem a estrutura do Estado, estabelecem a tríptica divisão do poder, a competência dos órgãos do Estado e garantem o exercício dos direitos humanos fundamentais (Ramos, 1974). O primeiro documento relacionado com a constituição surgiu quando João Sem Terra foi obrigado a rubricar uma carta, depois de ter sido derrotado na luta que travou com os Barões e Prelados (Ramos, 1987). Ainda assim, segundo Ramos (1974), a primeira constituição escrita foi da Suécia, aprovada em 1722. Já em Moçambique, a primeira Constituição foi aprovada em 25 de Junho de 1975 e teve alterações em 13 de agosto de 1978. Em 1990 houve a necessidade de aprofundar tais princípios fundamentais de Moçambique como Estado. Em 22 de Dezembro de 2004, a Assembleia da República aprovou outra Constituição. E para acomodar o processo de consolidação da democracia em 2024, a Constituição de 2004 sofreu certas alterações.

Na nossa Constituição, a defesa nacional é abordada nos artigos 265º ao 269º, onde são descritos os princípios fundamentais da defesa nacional, ou melhor, se esclarece que a defesa nacional é uma tarefa de todos os moçambicanos. Além disso, todo o moçambicano tem o dever de defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o normal funcionamento das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada (n.º 1 do artigo 267.º).

Em síntese, tal como noutros países, a Constituição estabelece os princípios que norteiam a Política de Defesa e Segurança e também que as Forças de Defesa e Segurança estão subordinadas à Política

Nacional de Defesa e Segurança e devem fidelidade a esta lei e à Nação, sem espaço para qualquer cidadão colocar em causa a soberania e muito menos ser insensível no atendimento e satisfação às necessidades necessárias para fortalecimento da defesa e da segurança nacionais.

3.2. Política de Defesa e Segurança de Moçambique

A Política de Defesa e Segurança (PDS) deve ser do Estado ou do Governo? Para responder essa questão é necessário, antes do mais, compreender o conceito ou a essência deste tipo do documento. A Política de Defesa e Segurança é um conjunto de directrizes, princípios e estruturas que, segundo Cambone (1998), vinculam a teoria (Política de Defesa e Segurança Nacional) à acção (Planeamento, Gestão e Implementação de Defesa e Segurança). Este instrumento (deve ser) um plano do Estado em matérias de defesa e segurança, implementado por sucessivos governos, no quadro de um calendário aprovado por consenso nacional, para evitar-se que haja o imprevisto na implementação da visão estratégica (Macaringue, 2024; Almeida, (2010); Oliveira, (2006). A PDS deve ser implementada por sucessivos governos porque, normalmente, as políticas públicas caracterizam-se por serem políticas de longo prazo, sendo esta a principal razão pela qual a defesa nacional, que tem objectivos permanentes, deve ser uma política de Estado e não um simples plano de governo (Almeida, 2006).

A condução da política de defesa nacional deve ser imune às rivalidades internas (políticas) e às mudanças de governo (Macaringue, 2024; Almeida, 2006). A par dos autores supracitados importa sublinhar que o estatuto de política pública da defesa nacional confere-lhe a natureza de política de Estado, o que pressupõe um arranjo conceptual e político subjacente, acordado entre militares,



diplomatas, partidos políticos e sociedade civil, sobre as ameaças, os objectivos e os recursos da defesa nacional. Assim sendo, a política de defesa nacional deve estar intacta de disputas partidárias, para que a implementação permanente dos seus conceitos esteja em sintonia com os imperativos do contexto nacional e internacional (dos Santos, 2018). Para o efeito, existem algumas correntes (Proença Jr. e Duarte, 2003; Rudzit e Casarões, 2015) que acreditam que tratar a política de defesa nacional como política pública implica necessariamente considerar a dinâmica do seu processo decisório, que é afectado não apenas por constrangimentos sistémicos, mas também pelas imposições da política doméstica, caracterizada por disputas partidárias/ideológicas e conflitos entre grupos de interesse. Nessa perspectiva, Rudzit e Casarões (2015) entendem que a Política de Defesa deve ser um projecto de governo por duas razões: Em primeiro lugar, é através dela que se dá o controlo civil sobre os meios militares; em segundo lugar, a submissão da política de defesa e a lógica governamental permitem possíveis alterações, correcções de rumo e adaptações face a novas realidades políticas e estratégicas, tanto internas como externas. A perspectiva de Proença Jr. e Duarte (2003) e Rudzit e Casarões (2015), segundo a qual, a política de defesa deve ser do governo pode ser válida quando todos os cidadãos têm espírito patriótico e compreendem a essência da defesa nacional, caso contrário deixa espaço para que a defesa seja improvisada e implementada de acordo com os desejos. Além disso, o controlo civil sobre os meios militares é o que mais provoca disputa entre o poder político e o poder militar (Baltzar, 2017). Rudzit e Casarões (2015) defendem que remeter a PDS ao governo permite possíveis alterações, correcções de rumo e adaptações face a novas realidades políticas e estratégicas, sim, é verdade que haja situações que

obriguem as possíveis alterações, no entanto, mesmo que seja o documento de Estado, podem haver espaço para alteração.

Com tudo dito, chega-se a termo de que a PDS deve reflectir os interesses e asseios das forças de defesa e segurança, que são apartidárias e submetem as suas necessidades à aprovação do parlamento através do governo, cabendo a este último desembolsar os fundos aprovados.

A segunda questão que se coloca é se a Política de Defesa e Segurança de Moçambique (PDSM) é considerada como sendo do Governo ou do Estado. Porquanto referir que a 1 de outubro de 1997, com o objectivo de estabelecer as modalidades de satisfação dos imperativos de defesa e segurança do país, a Assembleia da República aprovou a Lei 17/97. Contudo, por forma a adaptar os instrumentos fundamentais da Política de Defesa e Segurança à realidade actual, a política foi actualizada em 2019 e complementada em 2023 para legalizar a Força Local.

A PDSM clarifica os princípios, a organização e as missões das Forças de Defesa e Segurança e, acima de tudo, reforça a ideia de que a defesa nacional é uma responsabilidade de todos. Na lei refere-se, ainda, que defesa militar é da responsabilidade das Forças Armadas de Defesa de Moçambique e a defesa não militar é da responsabilidade de outros organismos. No entanto, o facto de a defesa nacional ser da responsabilidade de todos, leva-nos a entender que a PDSM é do Estado e existe a necessidade de clarificar como deve ser exercida a defesa não militar.

Outro assunto que nos chamou atenção é o facto de, na composição do Conselho Nacional de Defesa e Segurança (artigo 3, Lei 13/2019, de 23 de Setembro) e na precedência das entidades do estado (Decreto 47/2006, de 26 de Dezembro), o Director-Geral dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE) ser



considerado hierarquicamente superior ao Chefe do Estado-Maior General, enquanto a PDSM estabelece que a organização das Forças de Defesa e Segurança de Moçambique compreende as Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), a Polícia da República de Moçambique (PRM) e SISE. A colocação não pretende descurar ou desvalorizar o papel das outras forças de defesa e segurança na consolidação da soberania nacional, até porque as três se complementam. Entretanto, para compreender um pouco sobre a posição dos dirigentes das forças de defesa e segurança, talvez tentar-se entender o significado do Chefe de Estado-Maior. Em termos militares, o Chefe de Estado-Maior é, essencialmente, um indivíduo que lidera um grupo de oficiais que, embora não comandando tropas, assiste um comandante de operações militares no planeamento estratégico e tático e na condução das operações. No caso das FADM, com base na Lei nº 18/2019, o grupo é constituído pelo Estado-Maior, pelos ramos e pelo comando, chefiados por um Chefe de Estado-Maior General. Militarmente, se há um Chefe de Estado-Maior, há também um Comandante. Qual deles é, o Presidente da República? Ou o Ministro da Defesa Nacional? Essa é outra questão pouco esclarecida na legislação. No entanto, em situações operacionais (em estado de sítio, de emergência ou de guerra), está claro que as Forças de Defesa e Segurança ficam colocadas sob comando do Chefe do Estado-Maior General das FADM a quem incumbe a condução militar da guerra (número 1 do artigo 9 da PDS), sob direcção superior do Presidente da República (número 2 do artigo 9 da PDS). Até então está claro que o Chefe do Estado-Maior General é superior na hierarquia na organização das FDS. Este entendimento ainda pode ser explorado, mas reforça o papel importante que o Chefe do Estado-Maior General ocupa na estrutura das FDS. Não se diga que é

violação da lei, mas a Lei 13/2019 e Decreto 47/2006 confundem o pensamento da PDSM, havendo assim, a necessidade de esclarecer a posição do Chefe do Estado-Maior General em momentos de paz na estrutura das FADM.

Como foi referenciado, outro documento que cria confusão na estrutura das FDS definida na Política de Defesa e Segurança é o Decreto 47/2006, de 26 de Dezembro, concretamente no seu artigo 6 (ordem de precedência). A impressão é que a sociedade moçambicana, principalmente aqueles que elaboram e aprovam as leis, compreendem pouco o que são as Forças Armadas e Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas em um país que quer preservar a sua soberania e contrariar as acções que coloquem em causa a integridade territorial. Repare-se que na ordem de precedência, o Chefe da Casa Militar é número 22, superior que o Director-Geral do SISE (23), e bastante superior aos Chefe do Estado-Maior General (posição 38) e Comandante-Geral da PRM (posição 39). No entanto, foi difícil compreender o raciocínio que norteou a definição dessa ordem da precedência, talvez porque o país está em paz, uma vez que essas duas figuras fazem parte da estrutura das FDS e, em princípio, o SISE e Casa Militar devia ser o destino exclusivo dos militares e policiaes. Neste sentido, talvez está assumir-se que o Director-Geral do SISE e Chefe da Casa Militar são figuras políticas. Sobre essa matéria, os outros países tratam-na de forma diferente. Em Angola, o Chefe do Estado-Maior General e o Comandante-Geral da Polícia as suas posições na ordem de precedência estão abaixo de 20. Em Portugal, o Chefe do Estado-Maior General é o número 11, muito acima dos deputados da Assembleia da República (posição 22) e juizes conselheiros (posições 30 e 31), que em Moçambique são os mais privilegiados que



o número 2 das FDS, e muito acima do chefe da casa militar (posição 25)².

Outra questão que merece ser esclarecida neste momento é a que foi colocada no início dessa secção, se a PDSM pertence ao Estado ou ao Governo. A este respeito, o entendimento é que a PDSM pertence ao Estado, uma vez que é aprovado pela Assembleia da República e não pelo Conselho de Ministros. Portanto, as FADM, a PRM e o SISE são instituições do Estado moçambicano e não do Governo moçambicano.

O outro aspecto que deve ser analisado é o Comando Conjunto das Forças de Defesa e Segurança (Artigo 20 da PDSM). O nº 2 do artigo 20º da PDS define subjectivamente a competência, organização e funcionamento do Comando Conjunto. E como as FDS são propriedade do Estado, todos os processos que lhes dizem respeito deviam ser devidamente esclarecidos, até porque a estrutura organizacional das FDS parece estar clara, a não ser que o militar que esteja numa determinada cidade ou zona tenha uma patente (aparentemente equivalente) inferior relativamente a de um dos membros de outras FDS.

E mais, a PDSM expõe 5 orientações estratégicas (artigo 21º), elementos fundamentais para a programação das acções das FDS, todavia, propõe-se que no futuro sejam acrescentadas outras directrizes estratégicas, por exemplo, redacções tais como:

- a) manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos;
- b) dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos moçambicanos;
- c) aperfeiçoar a capacidade de comando e controle e do sistema de

inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional;

- d) incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado;
- e) aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo de Moçambique;
- f) aumentar a presença das unidades das FDS nas áreas estratégicas;
- g) garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efectivas de preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatuta político-estratégica do País;
- h) implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar;
- i) proteger as linhas de comunicações marítimas de importância vital para o País;
- j) dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de actos terroristas e de conduzir operações de contra terrorismo;
- k) aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento;
- l) fortalecer a infra-estrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações;
- m) promover a interacção das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional;
- n) incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional;
- o) estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a

² A ordem de precedência em Portugal é definida na Lei n.º 40/2006, de 25 de agosto



- capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa;
- p) intensificar o intercâmbio das Forças de Defesa e Segurança entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse de defesa;
 - q) actuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira;
 - r) intensificar o intercâmbio com as FDS das nações amigas, particularmente com as da região;
 - s) contribuir activamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa;
 - t) criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa;
 - u) participar de missões de paz e acções humanitárias, de acordo com os interesses nacionais;

No entanto, reconhece-se que algumas das propostas apresentadas acima estão expressas nas 5 orientações estratégicas apresentadas no artigo 21.º, como a investigação, a inovação tecnológica e as parcerias. As orientações estratégicas, como foi dito anteriormente, são a base para as FDS definirem as suas acções ou elaborarem os seus documentos estratégicos, pelo que, no futuro, as orientações devem ser claramente expressas.

Voltando às estratégias definidas no artigo 21º da PDSM, a primeira é clara, o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança emprega e assegura a coordenação permanente entre as FDS. As outras quatro directrizes são igualmente claras, mas o seu cumprimento não é integral. A 2ª orientação estratégica, por exemplo, define que o reforço da

capacidade das Forças de Defesa e Segurança deve ser conseguido com o envolvimento permanente das instituições governamentais, dos sectores económico, industrial e académico, com o objectivo de lhes conferir uma dimensão científica e tecnológica, tendo em vista o cumprimento das suas missões. Esta é uma abordagem muito inteligente, mas é de se perguntar sobre o envolvimento permanente dos sectores económico, industrial e académico para dar uma dimensão científica e tecnológica à FDS. O cenário actual é preocupante e de duas uma: ou as instituições governamentais, os sectores económicos, industriais e académicos não conhecem a Política de Defesa e Segurança de Moçambique, ou há um incumprimento deliberado da lei. Enquanto os sectores económicos e industriais não cumprirem a lei e responderem negativamente às solicitações das FDS para realizarem investigação e inovação tecnológica para reforçar a defesa dos seus interesses, por exemplo, será difícil dar uma dimensão científica e tecnológica às FDS. Diante disso, espera-se que num futuro próximo, o governo e o parlamento continuem a fiscalizar o cumprimento das orientações políticas. É difícil, para os académicos, contribuírem para a modernização das FDS sem dinheiro. Sucede, ainda, que é impossível dar uma dimensão científica e tecnológica às FDS se as próprias instituições de ensino superior das FDS não dispuserem do fundo de investigação e inovação tecnológica. Em parte, isso é da responsabilidade de quem propõe e define o orçamento anual sem incluir a componente de inovação tecnológica, estudos e investigação para a modernização das FDS, mesmo sabendo-se que isso é de lei (artigo 21 da Política de Defesa e Segurança de Moçambique). Outra alternativa, talvez para evitar a dispersão do dinheiro e facilitar o controlo, seria criar o Fundo de Investigação em Defesa e segurança, resultante da dedução



de uma pequeníssima parte do fundo que é anualmente aprovado para o sector de defesa e segurança.

As outras orientações sublinham que deve ser incentivada a promoção de parcerias público-privadas para a obtenção dos recursos necessários ao desenvolvimento da capacidade de intervenção das Forças de Defesa e Segurança, dando prioridade à produção nacional de produtos estratégicos de Defesa e Segurança e que o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) deve ser acompanhado de formação compatível e da melhoria dos dispositivos de segurança, de modo a criar a capacidade de minimizar os danos de eventuais ataques cibernéticos. De um modo geral, tanto quanto se sabe, algumas destas orientações não são atendidas plenamente, talvez por falta de aprovação de alguns documentos estratégicos.

3.3. Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas de Defesa de Moçambique

Em 1992 foi assinado o Acordo Geral de Paz entre o governo moçambicano e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), que visava pôr o término a guerra dos 16 anos. De 1992 até 2013, não se registaram conflitos armados, caracterizando-se, o país, como um dos mais pacíficos da região da África Austral, onde se pensava que era possível encontrar soluções sem o uso da força. Estes argumentos parecem ter levado muitos moçambicanos a questionar ou mesmo esquecer a importância de o país ter forças armadas modernas e preparadas para a defesa nacional.

Com os conflitos na zona centro do país e o terrorismo nas províncias nortenhas de Cabo Delgado e Niassa, foram chamadas as FADM para cumprirem a sua missão, mesmo com tantos desafios logísticos e de formação. Na sequência, a 24 de Setembro

de 2019, na Assembleia da República, foi aprovada a lei 18/2019 que, pelo menos, de acordo com a sua nota introdutória, visou actualizar a Lei n.º 18/97, de 1 de outubro, com a inclusão de aspectos relacionados com a modernização das FADM. A Lei n.º 18/2019 refere que as FADM pertencem ao Estado e não ao Governo, pelo que as suas realizações estratégicas devem ser previsíveis.

Foi também referido que a base da defesa nacional são as FADM e que a mobilização dos cidadãos moçambicanos para as integrar é tarefa de todas as instituições públicas, embora o mentor seja o Ministério da Defesa Nacional, através dos Centros Provinciais de Recrutamento e Mobilização. No entanto, há que reconhecer que até ao artigo 16º, era difícil perceber quais os aspectos que mencionam a modernização das FADM e a lei pouco fala da Defesa Nacional, mas sim das FADM, corroborando a nossa opinião de que a base da defesa nacional são as FADM.

O artigo 17º estabelece que as FADM são constituídas: (1) pelo Estado-Maior General das FADM; (2) pelos ramos do Exército, da Força Aérea e da Marinha; e (3) pelos órgãos de comando militar das FADM, que são o Chefe do Estado-Maior General e os comandantes dos ramos. No entanto, até a momento, o enquadramento das instituições de ensino superior militar ainda não é claro. Além disso, foi difícil compreender a ideia subjacente ao n.º 2 do artigo 18º, que estabelece que as forças responsáveis pela segurança e ordem pública devem colaborar na execução da Política de Defesa Nacional, uma vez que as FADM, objecto do regulamento, são forças de defesa. As FADM são compostas por ramos e órgãos de subordinação central (nº 1 do artigo 20). No número 2 do artigo citado são especificados os ramos, mas não acontece o mesmo com os tais órgãos de subordinação central.

O mais importante é perceber que as FADM são mantidas através de uma



prontidão eficiente e de um emprego operacional e efectivo das forças (alínea a), nº 1, do artigo 21º). Desse modo são colocadas as seguintes questões: a) de que forma as Forças Armadas aprontam as suas Forças? e b) de que forma as Forças Armadas empregam as suas forças de forma eficiente? Porém, a resposta a estas duas questões pode, provavelmente, orientar a nossa compreensão do presente e do futuro da defesa militar de Moçambique.

De modo a tentar compreender as questões acima mencionadas, comece-se por referir que o ambiente em que as missões decorrem obriga ao respeito por determinadas especificidades na preparação das forças, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de desempenhar simultaneamente múltiplas tarefas, que vão desde a ajuda humanitária, acções de presença e segurança junto das populações, até às demonstrações de força e acções de imposição da paz (Ramalho, 2009). Ramalho (2009) e Lopes (2020) referem, ainda, que a preparação das forças para participarem em missões se enquadra no âmbito do conceito de treino operacional geralmente definido para cada ramo das Forças Armadas, com os condicionalismos inerentes à natureza do treino orientado para a missão. Entretanto, a concepção do treino operacional de qualquer força é determinada pelo tempo disponível para a prontidão, pela natureza da missão, pelas ameaças mais prováveis, características da Área de Operações e natureza das forças presentes (Lopes, 2020).

Nesses termos, para que a prontidão seja a melhor possível, é necessário fazer o levantamento dos requisitos de pessoal e material, da estrutura organizacional, das capacidades de planeamento, controlo e condução de operações, dos requisitos logísticos e da estrutura de comando e ligação com entidades externas (Ramalho, 2009; Samina, 2022). Os requisitos anteriores, de Ramalho (2009) e Samina

(2022) decorrem, naturalmente, do processo de planeamento, em estreita ligação com o escalão superior e dependem efectivamente da natureza da missão, das forças presentes, do tipo de ameaças mais prováveis, do tempo disponível e dos constrangimentos políticos existentes, o que substancia a ideia de que a Defesa Nacional não pode ser improvisada, mas sim, estruturada e planeada com antecedência, para além de ter um carácter preventivo, visando a saúde do organismo nacional, evitando ou minimizando o recurso a situações de conflito externo ou interno, em condições de fazer face a qualquer tipo de ameaça, em qualquer momento e em qualquer circunstância³. Acontece que é impossível preparar uma força em situações em que não existe base material para treino, nem fardamento, nem ração de combate, nem munições, nem armas, nem pessoal treinado, nem fundos para manutenção, nem combustível (Lopes, 2020).

Tendo em conta o que foi proferido no parágrafo anterior, no futuro, pode-se deduzir que a sustentabilidade das FADM será garantida através de estruturas e procedimentos que assegurem a maximização dos recursos disponíveis, a disponibilização de recursos e um controlo rigoroso. Capucho (2011) acrescenta que, numa altura em que os recursos são escassos, como é o caso em que Moçambique atravessa, a planificação militar deve criar condições que lhe permitam medir o desempenho.

Nessa conformidade, esta avaliação não deve limitar-se a indicadores meramente financeiros, mas sim, deve permitir a medição de outras dimensões da

³ Informação retirada no documento publicado em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2928/1/NeD07_RochaSimo.es.pdf, na sua página 26, e no artigo da oração de Sapiência do General Paulino Macaringue, no dia 20 de Maio de 2024, na Academia Militar.



organização, como os recursos utilizados, os processos e os resultados (Capucho, 2011). Desse modo, a prontidão das FADM exigirá, em geral, a definição e o estabelecimento de um apoio logístico competente para a força. O apoio às FADM terá de se basear no Sistema Logístico Nacional, complementado pelo estabelecimento de práticas e contratos específicos. É sabido que a organização e a estrutura das Forças Armadas são concebidas em função dos recursos disponíveis, da missão atribuída e da satisfação dos requisitos operacionais (Ramalho, 2009), daí que o conceito de apoio às FADM deverá ser definido pelo Comando do Estado-Maior, complementado pelos planos administrativo-logísticos específicos de cada força, que deverão determinar os termos em que o apoio é prestado nas fases de prontidão, projecção, emprego/stand-by e retirada. Além disso, a possível insuficiência de meios poderá enfraquecer as FADM e arriscar o seu desaparecimento, na vertente conceptual. E todos estes procedimentos referentes ao aprontamento e preparo de força devem ser documentados.

As FADM, tal como as outras forças armadas de outros países, devem actuar sob orientação dos seguintes dispositivos:

- a) Conceito Estratégico Militar;
- b) Missões das FADM;
- c) Sistemas de forças;
- d) Dispositivo de forças.

A questão que se coloca é: estes documentos estão disponíveis para as FADM? Entenderemos isso mais à diante, para já importa referir que o conceito estratégico militar é um documento que define as grandes linhas conceptuais de actuação das Forças Armadas e as orientações gerais para a sua preparação, emprego e apoio (Bento, 2019; Vaz, 2016). Tanto quanto sabemos da legislação existente, o conceito estratégico militar é elaborado pelo CEMGFA, aprovado pelo

Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. Entretanto, ainda que o Conceito Estratégico Militar seja um documento fundamental para as Forças Armadas, Macaringue (2024) explica que a estabilidade, a coerência e a previsibilidade no desenvolvimento das capacidades das Forças Armadas são asseguradas pela aprovação de uma Lei de Programação Militar resistente às mudanças de governo. Nessa conformidade, em Moçambique, a Lei de Programação Militar tem como base o artigo 63 da Lei 18/2019 e, no entender de Macaringue (2024), garante que a edificação das Forças Armadas se torne uma questão de Estado e de amplo consenso nacional. Consultadas as leis de programação militar de outras Forças Armadas, algumas pesquisas (Bento, 2019; Dantes, 2011; Vaz, 1998; Simplicio, 2016; Favinha, 2016) e os objectivos desse tipo de instrumento, conclui-se que esta lei é muito pertinente e, conforme o n.º 1, do artigo 63.º, da Lei 18/2019, deve ser de médio prazo. A lei de programação militar permite que o sistema de Forças Armadas seja unido e coeso (Bento, 2019; Simplicio, 2016). Os programas da lei de programação militar traduzem-se em projectos plurianuais, de natureza complexa e orçamentos significativos e são coordenados e executados por Grupos de Trabalho (GT) constituídos para o efeito, e não por uma pessoa ou um grupo de pessoas sem domínio do conceito estratégico militar (Bento, 2019; Simplicio, 2016; Dantas, 2011). E mais, conforme Dantes (2011), para facilitar o controlo das despesas resultantes da programação militar, devem ser criadas soluções informáticas que permitam o controlo físico e financeiro dos projectos.

A questão, agora, é se o conceito estratégico militar se assemelha à lei de programação, caso contrário, concordamos com o General Macaringue que esta lei é necessária e urgente, até porque o artigo 6



da lei 12/2019 prevê a elaboração da política de equipamento para as Forças de Defesa e Segurança de Moçambique.

Discutida a importância da lei de programação militar para o reequipamento das Forças Armadas, fale-se do sistema de forças e do dispositivo de forças, que define o conjunto de capacidades que devem existir para o cumprimento das missões das Forças Armadas, identificando os tipos e quantidades de forças e meios, tendo em conta a sua adequada complementaridade operacional (Ramalho, 2009; Favinha, 2016). O sistema de forças é constituído, de acordo com (Rodrigues & Alexandre, 2003): a) uma componente operacional, que inclui todas as forças e meios que se relacionam entre si, com vista a um emprego operacional conjunto e integrado; b) uma componente fixa, que inclui todos os comandos, unidades, estabelecimentos, órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral das Forças Armadas e dos seus ramos. Assim sendo, o sistema de forças deve ser capaz de atingir os níveis de forças ou meios considerados nos planos gerais de defesa ou nos planos de contingência, dentro dos prazos estabelecidos (Rodrigues & Alexandre, 2003 e Perestrelo, 2011). E a estrutura de forças estabelece a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da componente operacional do sistema de forças com as infra-estruturas ou elementos da componente fixa do sistema de forças que os suportam (Camissa, 2009; Rodrigues & Alexandre, 2003).

As disposições, incluindo o Código de Justiça Militar e com excepção da lei de programação militar, que apenas se prevê a programação militar, estão previstas na Lei 18/2019. No entanto, tanto quanto se sabe, estes documentos já foram elaborados, mas não há evidências sobre a sua aprovação.

Um dos maiores desafios das FADM é a falta de documentos que orientem a

execução das actividades militares⁴. Relativamente a isso, Macaringue (2024) alerta que o planeamento, a organização e a condução da Defesa Nacional, quando os documentos estão disponíveis, são naturalmente facilitados se os objectivos forem claramente compreendidos, os meios e as principais linhas de acção da Defesa Nacional forem identificados e disponibilizados. Nesses termos, fazendo uma análise um pouco mais profunda, pode-se concordar com o General que esta definição do sistema de forças corresponde também à identificação das capacidades militares e, consequentemente, ao estudo dos efectivos de que necessitam, das armas e equipamentos de que devem dispor e da formação de que precisam. Nesse sentido, é importante que as leis de base, existentes e a elaborar, sejam regulamentadas e aplicadas com o maior rigor possível, isto porque o que diferenciara a actuação das forças regulares de qualquer outra é o facto de respeitarem sempre o Estado de direito democrático.

O sucesso da aplicação das disposições acima referidas e de outras disposições depende igualmente da criação de uma estrutura organizativa sustentável e clara. Já sobre a estrutura das FADM, na Lei 18/2019, no seu artigo 39, é compreensível que os órgãos de implantação territorial são aqueles que asseguram a formação, ou seja, ficou claro que as instituições de ensino militares de Moçambique funcionam junto do Chefe do Estado-Maior General. No entanto, prevalece a dúvida se as instituições de ensino ou os órgãos de implantação territorial também são os órgãos de subordinação central mencionados no número 1 do artigo 20 da lei 18/2019. Para terminar, importa salientar e sublinhar com veemência que os dispositivos recomendados para

⁴ Conclusões obtidas no I Seminário Técnico-Científico de Administração Militar, evento realizado nos dias 24 e 25 de Abril de 2024, na Academia Militar Marechal Samora Machel, em Nampula.



constituir FADM estruturadas estão previstos nas leis existentes, incluindo a lei de programação militar, faltando a sua elaboração e/ou aprovação e implementação. Também referenciar que não foi possível identificar na lei (Lei 18/2019), os indicadores da modernização das FADM que nortearam a sua actualização em 2019.

3.4. Análise da estrutura organizacional da defesa militar moçambicana

A estrutura da defesa militar é suportada pelas estruturas do Ministério da Defesa Nacional e das FADM. No entanto, antes de as comentar-se sobre elas, é importante compreender a essência das estruturas, quer em geral, quer no sector militar. Para que tudo corra bem durante a implementação da estrutura organizacional, é necessário que existam pessoas com funções bem definidas, desempenhando tarefas de acordo com os seus conhecimentos e em coordenação com o planeamento estratégico (Chamiça et. al, 2023). Para além disso, estas pessoas devem estar no lugar certo, desempenhando a função certa, ou seja, a estrutura organizacional deve definir claramente as tarefas e responsabilidades necessárias.

Durante o processo da constituição da estrutura deve-se ter em conta a importância de uma estrutura organizacional, que estabeleça a hierarquia e os níveis de decisão (Rocha, 1997). O primeiro passo para criar uma estrutura organizacional é definir a visão e os objectivos da instituição (Chamiça et. al, 2023) e, no caso da defesa militar, estes estão definidos na lei. Para além disso, é importante que a estrutura organizacional elimine todas as situações que minam as relações de autoridade e responsabilidade (Holanda, 1986). Quem responde a quem? Quais são os níveis de hierarquia dentro de uma instituição? A definição dessas

relações é essencial para evitar conflitos e garantir uma comunicação eficiente (Cappelli & Leite, 2008). Entretanto, estruturar melhor uma organização passa por entender a lógica da hierarquia, que subdivide uma certa instituição em camadas de modo que exista um relacionamento de autoridade saudável. Neste contexto, Holanda (1986) estratifica a estrutura em três dimensões, nomeadamente, (a) nível decisório, dedicado ao planeamento, concepção de documentos estruturantes e definição de políticas, (b) nível intermediário, elo de ligação entre o poder decisório e executores, e (c) o nível de execução, que executa as decisões do nível decisório. Enquadrando esse pensamento na estrutura de defesa militar moçambicana, pode-se dizer que o nível decisório é o Ministério da Defesa Nacional, Estado-Maior General é o nível intermediário, quem transmite as decisões, e os ramos e os demais órgãos das Forças armadas são executores.

Na classificação da estrutura orgânica, Holanda (1986) definiu 3 tipos, designadamente, estrutura vertical ou militar, funcional e de linha e *staff* (assessoria). A estrutura de linha é a mais utilizada, combina as duas primeiras estruturas e permite que o dirigente mantenha a sua autoridade, mas sem impedir que os seus subordinados demonstrem as suas capacidades e qualidades. A nível do sector de defesa militar moçambicano recomenda-se a adopção da estrutura organizacional de linha, que privilegia a assessoria para a tomada de decisões inteligentes e permite que os seus subordinados procurem soluções para os problemas ou pontos de estrangulamento da instituição.

A estrutura organizacional deve ser sempre avaliada (Rocha, 1977): começando por uma análise do ambiente interno (relações entre as pessoas); avaliação dos objectivos e funções de cada sector, que consiste em verificar se não colidem com os de outros sectores, uma



vez que determinada actividade só deve ser realizada por um sector; definição de estratégias sustentáveis para a execução das actividades definidas; e avaliação do funcionamento ou avaliação de resultados. É neste espírito que este artigo foi elaborado e utilizou o método de avaliação de objectivos e funções para avaliar as duas estruturas orgânicas que suportam a área da defesa militar, nomeadamente o Ministério da Defesa Nacional e as FADM. Conforme Holanda (1986), a estrutura organizacional deve ser menos pesada ou ambígua e deve, como referido ainda nessa secção, ser definida tendo em conta a sua relevância para o cumprimento dos objectivos definidos. Após a análise das duas estruturas do sector da defesa nacional, chegamos à conclusão que ambas necessitam de ser reavaliadas, pois a estrutura organizacional deve ser definida tendo em conta os seguintes factores (Rocha, 1977): (a) os critérios adoptados na disposição dos órgãos, (b) as regras de atribuição dos mesmos e (c) o conceito de intercomunicação ou comunicação saudável. Além disso, durante a elaboração da estrutura de defesa deve-se ter em conta o tipo de decisões a tomar. A orgânica das FADM, aprovada em 2011, estabelece que o Estado-Maior Geral é responsável pela direcção, administração, preparação, disciplina e emprego das Forças Armadas (FA) e o regulamento interno do Ministério estabelece que o Ministério da Defesa Nacional também administra as Forças Armadas. No entanto, essa dissertação confunde que a FADM é administrada por duas entidades, o Ministro da Defesa e o Chefe do Estado-Maior General e contraria o artigo Artigo 1, do Decreto Presidencial nº 4/2003, de 27 de Novembro, que esclarece que Ministério da Defesa é um elo de ligação entre o poder político e as FADM, assegurando que estas têm os recursos definidos ou por estas solicitados e fiscalizando a administração destas, incluindo os recursos, em nome do

executivo moçambicano. Contraria, ainda, o artigo 3 do Diploma Ministerial nº 190/2006, de 27 de Setembro. O Ministério administrar as FADM significaria considera-las do Governo e não do Estado, ou seja, as acções e investimentos das FADM dependeriam exclusivamente do Governo do dia e não do plano do estado. Em Angola, África do Sul, Zimbabwe e outros países, por exemplo, o Ministério da Defesa nacional apenas fiscaliza a administração das Forças Armadas.

A pouca clarificação nos documentos nacionais sobre as posições dos poderes político e militares não é apenas um problema moçambicano, é de muitos países, daí que Baltazar (2017) sugere que a relação civil-militares nas sociedades democráticas requeira ser repensada (Baltazar, 2017). Existem quatro matrizes de decisão central na administração da defesa e líderes políticos e militares são responsáveis por tais decisões (Bland, 1999). Assim e paradoxalmente, a subordinação militar às autoridades civis depende em grande parte da liderança sénior das Forças Armadas (Avant, 1998).

A teoria ocidental acerca das relações civil-militares remete-nos frequentemente para as formas conflituais que eclodem entre governos e elites militares sobre o controle da política de defesa e forças armadas nacionais (Baltazar, 2017). No entanto, as democracias ocidentais (Baltazar, 2017) e outros países onde o Ministério da Defesa apenas exerce a tutela ou inspecciona as FA's, resolveram em grande parte esta disputa. Na prática os problemas que emergem entre os poderes político e militar são de natureza organizacional e envolvem diferendos acerca da distribuição de orçamentos e dimensão dos estabelecimentos militares e seus recursos humanos, e não sobre a legitimidade do poder civil decidir objectivos nacionais sobre as Forças Armadas e dirigir as Forças Armadas.



Analisados, ainda, os documentos que expressam as estruturas da defesa militar, regulamento interno do Ministério da Defesa Nacional, em específico, as atribuições de algumas Direcções Nacionais do Ministério não se correlacionam com as atribuições descritas no estatuto do ministério, aprovado pelo Ministerial nº 190/2006, de 27 de Setembro. De acordo com consultas a estruturas de outros países, a essência do Ministério da Defesa são as FADM, a Inspecção da Defesa, a Política da Defesa e o Recrutamento e Mobilização. Por outras palavras, entende-se que a estrutura do sector da defesa, do Ministério da Defesa em particular, devia, basicamente, ser a que se apresenta na Figura abaixo. E, em geral, no futuro, espera-se que as actividades das direcções do MDN sejam completamente harmonizadas com as dos sectores das FADM. Tendo como referência a estrutura organizacional de Angola, África do Sul, Zâmbia, Zimbabwe, Portugal e de outros países, os Hospitais Militares deveriam ser

integrados na estrutura das FADM. A estrutura organizacional da defesa do Brasil também é atípica, mas foi possível compreender que ela se resume em Ministro, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, no caso de Moçambique é o Estado-Maior General, Secretaria do Ministério da Defesa e os Ramos do Exército, Marinha e Força Aérea, informação que pode ser conferida com detalhe em <https://www.gov.br/defesa/pt-br>. No entanto, do Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010, que aprova a Estrutura Militar de Defesa, é possível ter a ideia da essência estrutural. Como foi dito anteriormente, as estruturas do sector de defesa militar dos países africanos e de outros continentes são distintas, no entanto, conforme Feld (1959), o mais fundamental é compreender que a essência da defesa são as Forças Armadas.

Figura 1: Proposta da visão estrutural organizacional do Ministério da Defesa Nacional





No caso de Moçambique, a Política de Defesa e Segurança (Lei n.º 12/2019, de 23 de setembro) e Lei 18/2019, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, de 24 de Setembro, são suficientes para compor uma estrutura funcional de defesa militar. Aliás, além do que está escrito nas leis anteriormente referenciadas, as consultas feitas em documentos estruturantes de outros países, tais como Portugal, Brasil, África do sul, Zimbábue, Cabo Verde, Angola, Quênia e Tanzânia, sugerem que o Ministério é pela concepção de políticas e as Forças Armadas pela execução das mesmas.

Sobre a proposta da estrutura, sabe-se que o Ministério da Defesa Nacional de Moçambique não possui direcções provinciais, mas apenas centros de recrutamento e mobilização e com poucos funcionários, sendo que o braço mais complexo do Ministério é as FADM, com estrutura. É nessa perspectiva que, na figura abaixo, a figura do Vice-Ministro é dispensada.

Ainda sobre a figura abaixo, pode-se observar que os serviços centrais, órgãos de tutelas e autoridades ministeriais estão abaixo das FADM, pois a lei refere que estes sectores são relativamente inferiores em relação aos sectores chaves da estrutura das Forças Armadas.

3.4.1. Breves comentários sobre a visão estrutural das FADM

Relativamente a estrutura das FADM, a visão é seguinte:

- i. O Estado-Maior General deve ser constituído por: (1) o Gabinete do Chefe; (2) a Universidade de Defesa Nacional, actualmente o ISEDEF; (3) a Academia Militar Marechal Samora Machel; (4) as Direcções, hierarquicamente superiores as restantes direcções na estrutura do Ministério da Defesa Nacional, com

excepção do Director de Política de Defesa Nacional; (5) o Centro de Investigação e Inovação Tecnológica das FADM; (6) os Hospitais Militares; e outros órgãos centralmente subordinados. Para o efeito, quem dirige um Departamento é chefe e não o director. O termo Director vem da direcção, daí que os departamentos do Estado-Maior General deviam ser direcções, e continuando assim, então os actuais dirigentes devem ser considerados chefes.

- ii. O Departamento de Comunicações é fundamental para o sistema de defesa nacional e internacional, especificamente ao nível da inovação tecnológica, pelo que se sugere que seja técnico e passe a designar-se por Direcção de Comunicações e Sistemas de Informação e que sejam afectos a este sector militares com elevada visão de inovação tecnológica e de investigação. Enquanto o Departamento de Educação Cívica Patriótica deveria ser a Direcção de Doutrina Militar e trabalharia em estrita coordenação com a Direcção de Política de Defesa no aprontamento de instrumentos legais, regulamentos, normas de execução de actividades e mais documentos.

- iii. A Marinha de Guerra de Moçambique está em segundo lugar porque as breves consultas efectuadas mostraram que a ela existia antes da independência nacional em 1975 e a Força Aérea surgiu após a independência. Para além disso, os resultados do censo militar, realizado em 2017 e 2018, indicam que a Marinha tem mais efectivos do que a Força Aérea, possui representação em todo território nacional, com a excepção das províncias de Gaza e Manica, e em situação de cumprimento das missões operacionais, neste momento o ramo contribui com mais efectivo e acções. No entanto, essa ideia é discutível e pode ser aprofundada noutros estudos.



3.4.2. Comentários sobre a Inspeção de Defesa Nacional

A Inspeção da Defesa é muito necessária, porque é preciso verificar se as actividades de defesa estão a ser realizadas em conformidade. Mesmo assim, a estrutura actual é extremamente pesada e é difícil entender como este sector articula as suas actividades com a Inspeção das FADM, e se há necessidade que existam ambas as inspecções, talvez a das FADM deva ser eliminada.

Na estrutura do Ministério da Defesa Nacional acima proposta (vide Figura 1), a Inspeção-geral da Defesa Nacional pode também estar à disposição do Chefe do Estado-Maior General.

O Departamento de Inspeção de Recursos Humanos, o Departamento de Inspeção de Recursos Materiais e Patrimoniais e o Departamento de Inspeção de Recursos Financeiros poderiam constituir um único departamento, denominado Departamento de Inspeção Administrativa, e os actuais departamentos poderiam passar a gabinetes. De princípio, no Sector de Inspeção e no Ministério da Defesa Nacional, em geral, são os lugares dos pensadores e dos estrategas e não deve existir muita agente, pois pode abrir espaço para que os militares se refugiem a estes sectores para evitar o empenhamento. Criar demasiados sectores significa enviar demasiados militares para o Ministério e enfraquecer as FADM, que precisam de tantos homens para as missões operacionais, a essência da defesa.

A Inspeção-Geral da Defesa devia ter basicamente a seguinte estrutura: (a) Inspector-Geral; (b) Conselho de Inspeção; (c) Direcção de Inspeção, Auditoria e Métrica, que não é hierarquicamente superior às direcções do Estado-Maior; (d) Departamento de Planeamento e Coordenação; (e) Departamento Administrativo; e; Equipas

Multidisciplinares, que integra os especialistas.

Na verdade, a Inspeção de Defesa coordenada as acções, a verdadeira inspecção é feita por especialistas das áreas, muitos deles em serviço nas FADM. Feitas as consultas, foi possível observar que em outros países como Cabo Verde, apenas existe a inspecção das Forças Armadas. Em outros países, tais como Zimbabwe e Portugal, existem as Inspecções de Defesa. Foi, no entanto, difícil identificar o país com duas inspecções, no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas.

3.4.3. Comentários sobre a estrutura da Política de Defesa

A Direcção Nacional da Política de Defesa, evidentemente, é muito importante e poderia ser uma Direcção-Geral. É o sector pensante ou inteligente do sector da defesa. Trata-se do sector que deve: a) promover a elaboração de todos os documentos previstos na lei; b) compreender como as FA's de outros países estão organizados e se aprontam; c) propor estratégias para que as FADM tenham uma reputação nacional e internacional; d) examinar como estão organizadas as instituições de ensino militar de outros países e implementar os seus programas e aferir o nosso alinhamento com eles; e) observar se os militares dos países da região também enfrentam dificuldades com os uniformes, por exemplo, e se não, compreender como eles superam essas dificuldades e como encaram os desafios, com vista a atingir as metas e, por fim avançar propostas de soluções.

Nesse contexto, quanto à estrutura, propõe-se que seja constituída pelos seguintes departamentos: a) Departamento de Planeamento Estratégico de Defesa - o pulmão da defesa militar; b) Departamento de Relações Internacionais, passando o Departamento de Relações Multilaterais e



o Departamento de Relações Bilaterais a ser repartições deste Departamento; e c) Departamento de Cooperação em Defesa. E se for uma Direcção-Geral, será chefiada por um oficial general com o posto de Major-general e os departamentos passariam a ser direcções, não hierarquicamente superiores às direcções do Estado-Maior.

3.4.4. Comentários sobre a Direcção de Administração ou Recursos da Defesa Nacional e outros sectores

Com relação à Direcção de Recursos Humanos, há necessidade de se articular com as FADM para que este sector faça apenas a gestão do pessoal civil e militares do Ministério da Defesa Nacional e das FADM sem condições para cumprirem missões operacionais e o Departamento de Pessoal/EMG faça a gestão de todos os militares aptos para o cumprimento de missões militares, independente de onde estejam (em comissão de serviço ou nas FADM), pois juraram a bandeira e é de lei que a Defesa Nacional é tarefa de todos.

Quanto à estrutura actual, o regulamento interno diz que existe um Departamento de Gestão Administrativa de Recursos Humanos e um Departamento de Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Entretanto, não se percebe porque é que existem estes dois departamentos, porque toda a gestão de recursos humanos deve ser estratégica.

Na Saúde Militar, há que reflectir muito sobre esta área, pois, a Direcção Nacional de Saúde deveria ser apenas estratégica e os Hospitais Militares deveriam ser da responsabilidade do Chefe de Estado-Maior das FADM. Sucede que uma das actividades do Departamento de Saúde Militar/EMG é planear e propor a formação de técnicos de saúde e a Direcção Nacional de Saúde Militar também está encarregue em fazer isso, e os dois sectores utilizam as mesmas pessoas, militares. Assim sendo, entende-se que o

Chefe do Departamento de Saúde Militar submete a proposta ao Chefe do Estado-Maior e, por sua vez, este submete ao Ministro da Defesa nacional. De outro lado, o Director Nacional de Saúde Militar também submete outra proposta ao Ministro, ou seja, o Ministro da Defesa Nacional recebe duas propostas sobre a formação do mesmo grupo, militares médicos. O cenário actual sobre estes dois sectores precisa ser reflectido, pois, do momento, mesmo que não se queira, existe espaço para haver uma divergência ideológica.

Outra questão que merece ser destacada é que uma das actividades do Departamento de Saúde Militar/EMG é realizar a classificação e selecção do pessoal militar e a Direcção Nacional de Saúde Militar também participa neste processo. A questão é saber se participa como inspector, uma vez que o pessoal empregue pelo Departamento é o mesmo que está registado na Direcção Nacional de Saúde Militar.

As Direcções de Logística e de Finanças poderiam, novamente, serem agrupadas numa única direcção, uma vez que o equipamento, as infra-estruturas e todas as outras realizações referentes às FADM podem ser previstas e orçamentadas na lei de programação militar. Nestes casos, apenas caberia ao Governo disponibilizar os fundos para as FADM implementar ou executar, e a Assembleia da República e o Ministério da Defesa Nacional fiscalizar. Uma vez aprovada a lei de programação militar, não haveria lugar para a negociação do orçamento militar de defesa, sendo que ao Sector de Logística e Finanças do Ministério caberia apenas a gestão dos recursos e meios afectos ao funcionamento do Ministério e, se possível, fiscalização.

Em conclusão da nossa análise, entendemos que a Direcção de Recursos ou Administração da Defesa proposta na Figura teria a seguinte estrutura: (a) Departamento de Gestão de Recursos



Humanos; (b) Departamento de Recrutamento e Mobilização; (c) Departamento de Saúde Militar e Assuntos Sociais; (d) Departamento de Logística (armamento, equipamentos, infra-estruturas e bens); e) Departamento de Finanças e Apoio). Todos eles como assessores do Ministro na elaboração da política.

4. Considerações finais

O futuro da defesa militar passa pela aprovação ou implementação efectiva dos instrumentos legalmente estabelecidos, nomeadamente: a) o código de justiça militar (previsto no n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 18/2019); b) o conceito estratégico de defesa, o conceito estratégico militar e o sistema e dispositivo de forças (previstos no n.º 3 do artigo 22.º da Lei n.º 18/2019); c) a lei de programação militar. Para tal, a Direcção Nacional de Política de Defesa do MDN, as instituições de ensino superior militar e o Departamento de Doutrina desempenharão um papel importante na sua actualização e aprovação, e durante a concepção desses documentos devem haver um trabalho de socialização, até a base.

A programação militar está prevista no artigo 63.º da lei 18/2019 e, a partir de consultas literárias, a programação, tal como outros documentos militares previstos na lei, é um instrumento que deve ser aprovado e a sua execução é fiscalizada pela Assembleia da República. A Lei de Programação Militar é considerada muito urgente porque é nela que, a médio prazo, devem ser fixadas todas as despesas a efectuar pelo Estado com o reequipamento das FADM e infra-estruturas, e deve ser independente do poder político.

O futuro da defesa nacional passa pela dotação de capacidade científica e tecnológica às FADM (prevista no n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 12/2019) e pelo impulso à modernização das FA, com o

desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) (prevista no n.º 5 do artigo 21.º da Lei n.º 12/2019). Para que tudo isto aconteça, é necessário investir na investigação e na inovação tecnológica. Contudo, para que estas actividades decorram como desejado, recomenda-se a criação de regulamento específico, ou seja, a criação de uma lei de investigação e inovação de defesa, incluindo a criação de comissões de ética.

O papel da Direcção Nacional de Política de Defesa (DNPD) na modernização das FADM é reconhecido, por ser o sector pensante da estrutura da Defesa. Neste sentido, é importante que a DNPD coordene e mantenha um contacto permanente com as instituições de ensino superior militar e Departamento de Doutrina/EMG, que são também instituições pensantes, no processo de elaboração de estratégias para o desenvolvimento do sector militar da defesa.

O futuro do sector da defesa passa, ainda, pela promoção de debates sobre a revisão das estruturas do Ministério da Defesa Nacional e das FADM, tendo em conta que as actuais criam espaços de divergência ideológica. É importante reflectir se existe a necessidade de haver Inspeção das FADM e Inspeção de Defesa, do Ministério. Os serviços centrais do Ministério são pela concepção as políticas conducentes a defesa, por outro lado a estrutura das FADM deve executar qualquer projecto relacionado com a defesa militar. No processo de revisão das estruturas, é importante ter em conta as referências regionais, africanas e de outros países organizados, para que Moçambique não caminhe sozinho militarmente.

As nossas referências devem ser instituições semelhantes, porque os seus objectivos também são semelhantes aos nossos.

Finalmente importa destacar que a revisão da literatura existente também levou à conclusão de que as estruturas dos



Ministérios da Defesa e das Forças Armadas dos países africanos são distintas e precisam de ser reavaliadas. Quanto à estrutura organizacional a adoptar na defesa militar moçambicana, deve ser uma estrutura de linha que privilegie a assessoria para uma tomada de decisão inteligente e que permita aos subordinados procurar soluções para os problemas da instituição.

5. Referências

- Almeida, Carlos Wellington de (2010). Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, 16, 220-250 (<https://www.scielo.br/j/op/a/s7rPSmQTzWxwS6vKzYMwjtN/?lang=pt>).
- Avant, Deborah (1998) “Conflicting Indicadores of «Crisis» in American CivilMilitary Relations” in *Armed Forces & Society*, Texas, James Burk, A & M. University, vol 24, nº3: 375-387. (<https://www.jstor.org/stable/45346820>).
- Baltazar, Maria da Saudade (2017). O “Estado” das Relações Civil – Militares em Democracia. IV Congresso Português de Sociologia, Universidade de Évora, Portugal. Acedido no dia 10 de Setembro de 2024 em: https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462dbb416b73b_1.pdf.
- Bento, João Pedro (2019). Metodologia de gestão de projetos aplicada à Lei de Programação Militar (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.2/29659>).
- Bland, Douglas (1999) “A Unified Theory of Civil-Military Relations” in *Armed Forces & Society*, Texas, James Burk, A & M. University, vol 26, nº1: 7 – 26. (<https://www.jstor.org/stable/45347130>).
- Capucho, José (2011). Gestão e Planeamento de capacidades militares num ambiente de escassez de recursos (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.2/612025>).
- Cambone, Stephen A. (1998) The National Security Act of 1947 – 26 July 1947. A New Structure for National Security Policy Planning. Washington, D.C.: CSIS.
- Cappelli, Claudia & Leite, Julio Cesar Sampaio do Prado (2008). Transparência de processos organizacionais. II *Simpósio Internacional de Transparência nos Negócios*, Universidade Federal Fluminense, LATEC, Niterói, RJ, Brasil.
- Camisa, José (2009). Racionalização e optimização de infra-estruturas militares face aos novos sistemas de armas (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.2/612138>).
- Chamisa, Cátia Marisa Mendes, Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, and Sérgio André Lopes Resende (2023). "organizational structures, comparative analysis and the need for their existence. *Isagoge*, v. 3, n.1, 2023, eISSN 2763-7123.
- Dantas, Tânia (2011). Controlo da Lei de Programação Militar e Lei de Programação das Infraestruturas Militares por Projeto e Subprojecto em Sistema Integrado de Gestão (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.2/61123>).
- dos Santos, Leandro Wolpert (2018). Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo?. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2) (<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75114>).
- Favinha, José (2016). Estudo prospetivo sobre as capacidades de projeção militar (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.2/617361>).
- Feld, Maurice D (1959). Information and authority: The structure of military organization. *American Sociological Review*, 15-22. (<https://www.jstor.org/stable/2089578>)



- Forghieri, Cláudio Cintrão (1979). *Estrutura organizacional* (Doctoral dissertation) (<https://repositorio.fgv.br/items/0446ed81-c87c-45c5-8144-117e38f91cb9>).
- Holanda, Maria Ivete Almeida (1986). *Estrutura organizacional* (<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/69772>).
- LOPES, BRUNO MIGUEL VIANA (2020). *O aprontamento das Forças Nacionais Destacadas para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana* (Doctoral dissertation) (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/33573>).
- Macaringue, Paulino José (2024). DEFESA NACIONAL E DOCUMENTOS ESTRUTURANTES. Aula Inaugural, Academia Militar Marechal Samora Machel.
- Maluf, Sahid (1974). *Direito Constitucional*. 8ª edição, São Paulo, Sugestões literárias (<https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:1974;000016411>).
- Marçal, Nelson, & Marques, Fernando Luís (2011). *Manual de auditoria e controlo interno no sector público* (<https://silabo.pt/wp-content/uploads/9789726186236.pdf>).
- Perestrelo, Carlos (2011). *O Paradigma da Prontidão* (<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/12008>).
- Proença JR. & Domício, DUARTE, Erico. 2003. *Comentários a uma nova Política de Defesa Brasileira*. In: *Security and Defense Studies Review*, v. 3, pp. 164-192 (https://www.researchgate.net/profile/Erico-Duarte/publication/242259620_Comentarios_a_uma_Nova_Politica_de_Defesa_Brasileira/links/56ab303a08aed5a01359ecd2/Comentarios-a-uma-Nova-Politica-de-Defesa-Brasileira.pdf).
- Ramalho, José Pinto (2009). *O aprontamento e sustentação das forças do exército nas missões internacionais da NATO*. *Nação e Defesa*, N.º 123 - 4.ª Série pp. 63-80. (https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3614/1/NeD123_JosePintoRamalho.pdf).
- Ramos, Carlos Roberto (1987). *Origem, Conceito, Tipos de Constituição, Poder Constituinte e Histórias das Constituições Brasileiras*. *Legislação brasileira*, 24, volume 93. (<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181723/000426993.pdf>).
- Rocha, Luiz Oswaldo Leal da (1977). *Organização e métodos: uma abordagem prática*. São Paulo; Atlas; 1977. 283 p.
- Rodrigues, Alexandre Reis & Alexandre Reis (2003). *Considerações sobre o sistema de forças nacional*. Grupo de estudos e reflexão de estratégica, Edições culturais da Marinha (https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos_navais_n5_abril_junho_2003.pdf).
- Rudzit, Gunther & Casarões, Guilherme Stolle Paixão (2015). *Política de Defesa é uma Política de Governo*. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(1) (<https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/54002>).
- Salama, Ashraf; Amuna, Youssef Abu; Al Shobaki, Mazen; & Abu-Naser, Samy (2018). *The Role of Administrative Procedures and Regulations in Enhancing the Performance of The Educational Institutions-The Islamic University in Gaza is A Model* (<https://philpapers.org/rec/SALTRO-17>).
- Samina, Pedro André Martins (2022). *O Aprontamento de Forças pelo Exército no quadro dos contributos Nacionais para a Very High Readiness Joint Task Force da NATO Response Force* (Doctoral dissertation).



(<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42214>)

Simplicio, Ricardo Querido Rosa (2016). *Modelo Piloto de Priorização e Seleção de Projetos Para o Portfolio Nas Forças Armadas no âmbito da Lei de Programação Militar: Ramo Marinha Portuguesa* (Master's thesis, Universidade de Lisboa (Portugal)) [https://www.proquest.com/openview/cc0c00b879a78d4d0c11ca2cd9f12d37/1?pq-](https://www.proquest.com/openview/cc0c00b879a78d4d0c11ca2cd9f12d37/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y)

[origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y](https://www.proquest.com/openview/cc0c00b879a78d4d0c11ca2cd9f12d37/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y)
Vaz, Maria do Rosário (1998). Conceito estratégico de defesa nacional, lei da programação militar. *Janus 1998: suplemento: as Forças Armadas Portuguesas* (<https://repositorio.ual.pt/entities/publication/b20d3988-0489-404b-8118-2c63ace41ed8>).