
**CONCEITOS DE DEFESA NACIONAL
COMPONENTE MILITAR**

CONCEITOS DE DEFESA NACIONAL
COMPONENTE MILITAR

«Para um país a espessura da muralha conta menos do que a vontade de defender.»

— TUCÍDIDES (aprox. 460-395 a. C.)

«A estratégia militar não é mais do que uma componente da estratégia total, a par de diferentes estratégias gerais: estratégias política, moral, diplomática, económica, tecnológica, etc., uma componente necessária mas de emprego excepcional, enquanto que as estratégias não militares são as da vida quotidiana, de emprego permanente.»

— In «EUROSHIMA» (Jun79)

I

INTRODUÇÃO

1. Ainda que as preocupações que se pretendem orientadoras da reflexão e informação conjunta, que hoje retomamos, se concentrem, em larga percentagem curricular, no âmbito do levantamento e da avaliação consequente das *forças* diversas que contingentam o Potencial Estratégico Nacional, não deixaremos de evidenciar aquelas outras preocupações relacionadas com o *quadro conceptual* através do qual a vontade colectiva dos Povos alcança exprimir-se em termos políticos de *Poder*.

Será, com efeito, da conjugação e síntese desta dualidade de preocupações que virá a surgir o fundamento da *reflexão* susceptível de conferir sentido e marcar o ritmo da *hora de acção*, que urge suceda à *hora lírica*

(¹) Exposição do autor na sessão de abertura do IDN — 14 de Janeiro de 1980.

por que recentemente passámos. Da ignorância deste *feixe* de preocupações só pode resultar a operacionalidade sem nexos, desgarrada, que apenas por mero acaso «morderá no real» (1) — operacionalidade, enfim, erigida em panaceia sem vigor para libertar dos seus parêntesis os problemas primeiros da *Defesa* da nossa *Segurança*.

2. Perfeitamente esclarecido quanto à importância e actualidade das funções que a lei lhe atribui, este Instituto, no contexto das actividades que o Almirante-Director vem de nos relatar, limitou-se a incentivar e alimentar as dúvidas daqueles que o procuravam em busca de um «receituário» à medida dos «males» há muito diagnosticados na *Defesa* do País que somos e do País que, afinal, desejamos vir a ser. E só no final de 1979, tivemos a coragem *informada* de propor os conceitos que foram expostos, que mais não são, repita-se, do que uma base de partida, um impulso, para novos horizontes e, conseqüentemente, a origem de novas dúvidas...

Houve-se, então, como oportuna esta tentativa de concertar «léxicos» diferenciados, aparentemente inconciliáveis, de forma a tornar possível o diálogo estimulante, ao mesmo tempo esclarecedor e criativo, no «habitat» civil-militar que é o seu.

Em suma, aceite a asserção de CONFÚCIO de que o primeiro passo de uma governação eficiente seria a elaboração cuidada de um *dicionário*, foram lançados os primeiros termos, e correspondentes definições, do *glossário* de que a ideia de *Defesa* urgentemente carece.

3. A presença, entre vós, de representantes ou delegados de competências responsáveis pela gestão dos meios de *Defesa* deste País, propicia-nos a oportunidade para, em audiência excepcionalmente alargada, enunciar algumas das sínteses conclusivas a que o Instituto da Defesa Nacional tem sido conduzido, sempre baseado no debate franco, livre e corajoso, ao mesmo tempo autocrítico e prospectivo, entre os conferencistas convidados, os assessores, auditores, estagiários e participantes de seminários ou de simples encontros, sínteses conclusivas respeitantes, fundamentalmente, à *matriz conceptual* da ideia de *Defesa Nacional* e que, de certo modo, correspondem à trajetória de dúvidas já percorrida.

(1) Professor Manuel Antunes in «Repensar Portugal» — N.º 2 da Coleção «Cidade Nova» (Ed. Multinova).

Nesta conformidade, é minha intenção:

- Inicialmente, analisar algumas características gerais, comumente aceites como enformadoras de qualquer conceito de *Defesa Nacional*;
- Em seguida, enunciar a atitude participativa das Forças Armadas como componente essencial da *Defesa Nacional*;
- E, finalmente, sumariar alguns aspectos suplementares susceptíveis de constituírem pretexto para uma reflexão e uma informação mais circunstanciadas no decorrer do Curso de Defesa Nacional e do Estágio Interforças.

II

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA DEFESA NACIONAL

1. *Natureza instrumental*

- a) A natureza instrumental do conceito de *Defesa Nacional* é reconhecida, de forma explícita ou implícita, em todas as definições — a *Defesa Nacional* é instrumento da *Segurança Nacional*. Por outras palavras, a *Defesa Nacional* é acto propiciador do estado *Segurança Nacional*. Se, na estrita perspectiva conceptual, que ora nos interessa, a *Defesa Nacional* é o ou um instrumento, as definições divergem consoante a amplitude previamente atribuída ao conceito de *Segurança Nacional*.
- b) Voltarei a este pormenor, de larga incidência na estruturação especializada da *Defesa Nacional*, na exposição da característica seguinte.

2. *Carácter pluridisciplinar*

- a) A segunda característica geral poderá ser designada por *universalidade*, como o pretende a doutrina francesa, por *globalidade*, como a designa o preâmbulo da proposta de Lei da Defesa Nacional apresentada pelo IV Governo Constitucional, ou, ainda, por *totalidade*. Neste Instituto, o seu assessor Brigadeiro ROCHA SIMÕES⁽¹⁾ inte-

(¹) In «Defesa Nacional e Segurança Nacional» (Revista «Nação e Defesa» — N.º 7 — Agosto - Outubro de 1978),

grou, simultaneamente, esta característica nos dois conceitos que designou de *alargado* ou *amplo* e de *global* ou *integrado*, consoante o menor ou maior grau de centralização instituída na estrutura especializada da *Defesa*, conceitos em oposição ao conceito *restrito* ou *limitado*, de incidência exclusivamente militar. Sem qualquer intuito de publicidade para a revista «NAÇÃO E DEFESA», que aliás dela bem necessita, permito-me chamar a vossa atenção para o texto da lição inaugural proferida, neste mesmo auditório, em Julho de 1978, pelo Brigadeiro ROCHA SIMÕES, então Chefe do Departamento de Estudos, e que se encontra publicado naquela revista.

- b) Tornou-se hoje banal, como verdade de LA PALICE, a afirmação de que a *Defesa Nacional* não é apenas militar, isto é, não se circunscreve à *Defesa Militar*.

Este foi, inclusivamente, um dos argumentos mais difundidos pelos nossos órgãos da Informação aquando da recente designação de um civil para Ministro da Defesa Nacional.

Valha a verdade histórica que na prática nunca aqueles que se opuseram aos grandes conquistadores, e mesmo estes últimos, abdicaram da utilização de outros instrumentos para cobrirem, prolongarem ou apoiarem as campanhas militares.

É, aliás, esta a conclusão do Coronel LOUREIRO DOS SANTOS (*), que foi assessor deste Instituto, quando, com a autoridade que se lhe reconhece, recentemente argumentou:

«Por mais que recuemos na História das sociedades organizadas verificamos que a defesa da sociedade como um todo — muitas vezes através de acções ofensivas contra outras sociedades que a ameaçavam —, utilizou todas as formas de coacção de que hoje se fala: económica, psicológica, política, interna, diplomática, militar. Por vezes mais uma do que a outra.»

- c) Porquê, então, esta sensação de novidade, de conceito recentemente descoberto?

Sucedem que só nos últimos cinquenta ou sessenta anos este conceito *alargado* de *Defesa Nacional*, adjectivação que preferimos a todas

(* In artigo publicado no «Diário de Notícias» de 7 de Julho de 1979.

as outras, surge progressivamente sistematizado nos escritos dos pensadores, na sua maioria militares, que da *Defesa* têm feito objecto do seu estudo e investigação, e, sobretudo, é neste período que a ideia de *Defesa* passa a ser «materializada nas estruturas». É, neste singular, que o fenómeno se revela relativamente recente, e não podemos deixar de sublinhar o carácter aceleradamente progressivo de que se revestiu a sua implementação, face à diversificação planetária e subtileza acrescida das ameaças e riscos a enfrentar.

É evidente que pensadores houve, anteriores ao período citado, entre os quais o próprio CLAUSEWITZ, que abordaram o conceito em termos avançados para a sua época e em perfeita consonância com os condicionamentos actuais.

Mas, é, sem dúvida, entre as duas Guerras Mundiais que a integração planeada da *estratégia militar* com as restantes *estratégias sectoriais* numa *estratégia global* ou *total* se evidenciou, em toda a plenitude e consequências, no recurso a estruturas especializadas de *Defesa Nacional*.

- d) Adquirida a concepção instrumental da *Defesa Nacional* na sua finalidade de garantir a *Segurança Nacional*, surge o problema da delimitação, digamos, *especial* do conceito de *Segurança*.

Assim, para alguns, a *Segurança Interna* ou *Manutenção da Ordem* integra-se, sem discussão, naquele *espaço*; para outros, porém, afectados por «síndromas» evidentes, a *Segurança Interna*, designada de formas curiosamente eufemísticas, nada tem que ver com aquela *Segurança*.

No respeitante à *Protecção Civil*, como modalidade da Defesa Civil, e ainda às restantes *Defesas* sectoriais, qualquer delas quando consideradas em tempo de paz, surgem também reservas à sua inclusão no *espaço* da *Segurança Nacional*.

- e) Há, em qualquer destas atitudes restritivas, em especial quando assumem posições radicais, uma confusão que urge esclarecer se, de facto, se pretende a Nação-Estado *defendida*.

O conceito é, em si, *uno* e *indivisível*, a sua expressão, essa, admite prioridade diversa de esforços sectoriais e diversos arranjos estruturais de coordenação e de decisão. Assim, quando se avaliam *modalidades de acção* exequíveis de *Defesa Nacional*, num cenário previ-

sível, poder-se-á ser conduzido a pensar — dado que o *ataque* é frequentemente considerado como a melhor acção de defesa — que a forma mais favorável de garantir a *Defesa* da Nação-Estado, nos diferentes domínios que integram o seu conceito e nas circunstâncias do cenário previsto, será a de desenvolver acções positivas, digamos, de *ataque*, por exemplo no domínio social da área envolvente do *Desenvolvimento*. Daqui não será, no entanto, lícito concluir que aquelas acções positivas, que são, em definitivo, acções de política geral do Governo, tenham algo a ver com a competência das estruturas especializadas da *Defesa Nacional*. Na realidade, a estas estruturas competirá apenas propor as referidas acções positivas, em coerência com as conclusões do Estudo da Situação da Defesa, que se exige permanentemente actualizado de acordo com o fluxo debitado por um serviço, designado como melhor aprover, mas *vocacionado para produzir informações*.

f) Mas, será assim tão simples?

As experiências estruturais ensaiadas, por exemplo, em FRANÇA, dividem as opiniões mais informadas. Para CLAUDE LACHAUX (5), antigo Director da Divisão de Assuntos Económicos do Secretariado-Geral da Defesa Nacional (FRANÇA) e articulista atento da conceituada «DÉFENSE NATIONALE», os factos contrariam, sem apelo, as inovações jurídicas levando-o a concluir que «a noção de defesa alargada deve ser abandonada, não por respeito a um qualquer estetismo intelectual, mas simplesmente porque ela é, *hic et nunc*, praticamente inexplorável».

Será então, concebível ou aceitável, o regresso a uma fórmula, digamos, *compensada* do conceito restrito ou limitado, uma fórmula que vise apenas garantir as coerências e as compatibilidades com a *política militar das outras políticas*?

A resposta actual do Instituto da Defesa Nacional é, como bem se depreende, negativa. Se-lo-á amanhã?

(5) In «Défense et Sécurité» (Revista «Défense Nationale» — Maio de 1977).

3. Permanência e consenso

- a) Finalmente, duas características gerais da aceitação sem reservas, seja qual for o conceito de amplitude adoptado — a *permanência da Defesa Nacional* e a sua *essência consensual*.
- b) Ao que pode conduzir a improvisação sobre os acontecimentos, isto é, no âmbito da *Defesa Nacional*, face à concretização de ameaças ou riscos previsíveis, temos nós experiência amarga que basta.

A *Defesa* revela-se, cada vez mais, domínio de planeamento e programação a prazo dilatado, pois a natureza diversificada das ameaças ou riscos a enfrentar, aliada à quási instantaneidade das alterações de situação, e, conseqüentemente, à exigência de reacção ajustada imediata, não se compadece com hesitações ou soluções ditas de «desembaraço».

- c) Quanto à essência consensual da *Defesa Nacional*, pois se é evidente que uma política de *Defesa* não é uma questão de simples contabilidade e uma debilidade relativa de meios não conduz necessariamente à demissão, uma vontade não esclarecida pouco ou nada alcança conseguir dos meios parcos de que possa dispor. TUCÍDIDES detectara, há mais de dois milénios, esta essência da *Defesa Nacional*, sentenciando que «para um país a espessura da muralha conta menos do que a vontade de defender».

No contexto actual, poder-se-á afirmar que o problema da democracia na década que agora iniciamos reside na existência de uma *vontade política* capaz de mobilizar, sempre que necessário, as forças de *coesão nacional*.

III

COMPONENTE MILITAR DA DEFESA NACIONAL

1. Curiosamente, a corrente de opinião mais radical ou extremista de apoio ao alargamento do conceito de *Defesa Nacional*, estimando que «a defesa é uma questão essencialmente civil» visto que ela consiste «em tudo que a nação pode fazer em tempo de paz sem se empenhar na guerra» (*), pre-

(*) Paul Becan in «La Défense N'est Pas la Guerre» (Revista Esprit) — Outubro de 1975).

coniza a sua *civilização* total e sustenta que a melhor Defesa consistirá, afinal, em suprimir pura e simplesmente as Forças Armadas...

Radicalização curiosa, repita-se, que além do apoio da dita corrente de opinião, restrita mas responsável (GASTON BOUTHOU (¹), o pai da polemologia, por exemplo, nela se inclui), colhe o beneplácito de interesses de natureza diversificada, mas sobretudo de *defesa económica*.

2. Porém, no consenso geral dos *Poderes* que servem, os *meios militares*, e não só defensivos, constituem o núcleo, a «última razão», do potencial de *Defesa* de qualquer Nação-Estado, a par, entre outros, dos meios económicos, políticos e sócio-culturais, conferindo às populações um «sentimento de segurança» que ainda não encontrou, lamentavelmente, outro fundamento como sucedâneo.

Além disso, não poderá esquecer-se que as Forças Armadas detêm, como regra, tarefas que transcendem as especificamente militares, em especial nos domínios da educação e dos apoios técnico-económico e administrativo.

O antimilitarismo será, por enquanto, uma atitude religiosa, nunca uma atitude política. ETIENNE BORNE não hesita em proclamar que «o antimilitarismo é impossível».

Entre nós, numa das conclusões sectoriais do estudo «O PAÍS QUE SOMOS» elaborado neste Instituto, afirmara o Almirante-Director: «o antimilitarismo que se tem vindo a avolumar pode afectar de forma mais demolidora a imagem da Instituição Militar, principal e insubstituível garante da consecução dos grandes objectivos nacionais».

Era em princípios de 1978.

Dois anos volvidos alguma coisa se alterou?

A «não insularidade» das Forças Armadas é uma realidade social dos nossos dias, isto é, não existe um fenómeno militar autónomo, divorciado dos outros fenómenos de uma sociedade moderna.

O antimilitarismo atinge, na sua essência, a própria sociedade nacional.

Assinale-se, por último, que os Institutos, Centros ou Colégios que nos países membros da NATO, em ESPANHA e no BRASIL, se dedicam à tentativa de criar ou manter viva uma consciência geral sobre a *Defesa Nacio-*

(¹) In «Traité de Polémologie».

nal, seus fins, suas necessidades e seus recursos, são na totalidade, com excepção da NORUEGA e de alguns Centros norte-americanos especializados, de iniciativa das Forças Armadas e por elas geridas, ainda que nem sempre dependentes de Departamentos Militares.

3. As relações entre o *poder político* e a *autoridade* ou *força militar*, em caso algum *poder militar*, pois que não existe poder que não seja civil (e quando um poder de origem militar se institucionaliza ele «civiliza-se» de imediato), as relações, por conseguinte, entre o *poder político* e a *autoridade militar* podem, esquematicamente, desenvolver-se de acordo com os seguintes três tipos de atitudes assumidas pelos militares face ao poder:

— A primeira, será a de *submissão definitiva ao poder político constitucional*, e sejam quais forem os seus titulares, as Forças Armadas apenas intervirão nas contestações políticas mediante requisição legal daqueles titulares, em circunstâncias raras, por excepcionais, e por empenhamento sempre breve.

É a concepção dos Estados Ocidentais — as Forças Armadas têm uma missão militar própria; politicamente, as Forças Armadas obedecem;

— A concepção oposta será aquela em que Forças Armadas tomam a seu cargo, frequente ou definitivamente, a responsabilidade pelos assuntos políticos — as Forças Armadas comandam, então, politicamente;

— Enfim, entre as duas concepções opostas referidas, poderá surgir, com «tonalidades» diversas, uma atitude das Forças Armadas, simultaneamente, *tutelar* e *garante* que já vi designada de *moderadora* (e até mesmo de *aceleradora*). Concepção necessariamente de transição, como a que hoje vivemos aqui em PORTUGAL.

Num quadro de normalidade política, as relações entre o *poder político* e a *autoridade militar*, no âmbito da Defesa Nacional, não podem deixar de decorrer sob o primado da subordinação total da segunda em relação ao primeiro, exigindo-se do *poder político*, em todas as circunstâncias e oportunidades, a expressão clara, inequívoca, da política a prosseguir naquele âmbito. Com efeito, a *Defesa* da «cidade» impõe um *diálogo* permanente entre estes dois interlocutores. Quantas experiências infelizes sublinharam

os defeitos a corrigir, as armadilhas a evitar, sem que, contudo, seja possível ainda concluir sobre a metodologia apropriada. Às missões e às directivas, quantas vezes imprecisas ou ambíguas, emanadas do *poder político*, quantas vezes responderam as hesitações e demissão das *autoridades militares*. Inversamente, era o *homem político* que aceitava e decidia, sem exame crítico, a solução que lhe propunham, na intenção de transferir, de seguida, todas as responsabilidades para o *militar*, quando o sucesso se mostrava avesso.

Será para evitar estes escolhos que, como o preconiza o General CALLET (Director do Instituto de Altos Estudos da Defesa Nacional de FRANÇA entre 1972 e 1974) (*), «importa manter o diálogo ao nível que lhe convém: uma concertação permanente donde irradia a luz, uma análise aprofundada que engendra e facilita a síntese, uma vontade comum de trabalhar e de procurar em conjunto».

Não foi assim, entre nós, quando os únicos elementos positivos da situação nos teatros de operações de ÁFRICA eram da quási exclusiva responsabilidade das Forças Armadas, consequência da sua própria concepção da missão que lhes competia, na expectativa das soluções políticas que insistentemente recomendavam e que nunca ou só tardiamente surgiam. Bastaria escutar os seus quadros, ler os seus relatórios, hoje libertos das normas de segredo militar, para concluir da lucidez com que, na generalidade, os problemas que os afligiam eram equacionados e transmitidos, em vão.

A transferência de culpa era inevitável.

Como o será amanhã?

Seguindo o velho aforismo romano, tudo indica que em breve «as armas cederão o passo às togas», em toda a sua amplitude democrática, mas o espírito que anima as «legiões» é hoje mais dolorosamente consciente da sua qualidade de «braço armado» da Nação.

4. *Moralmente* a acção das Forças Armadas não é concebível senão como uma *defesa* da Nação. A sua ética define-se, obrigatoriamente, a partir do conceito de *Defesa Nacional*.

A vontade de defender, essência já referida de qualquer ideia de *Defesa Nacional*, emana de *todos* os cidadãos e não apenas de uma fracção, mesmo maioritária.

(*) In «*Légitime Défense*» — Ed. Lavouze (1976) — Paris.

Ao poder político compete fixar os *objectivos nacionais* e determinar a *conduta estratégica* no sentido da sua consecução no *quadro político* previamente estabelecido — as Forças Armadas são, repita-se, um *instrumento da estratégia global*. Daqui resulta para as Forças Armadas, em ambiente *democrático consolidado*, um certo número de consequências:

- As Forças Armadas não cumprem *objectivos próprios isolados*, não são a «consciência nacional», nem as únicas guardiãs da Honra da Pátria, mas nestes domínios participam decisivamente;
- Tendo a seu cargo exclusivamente problemas de *Defesa* as Forças Armadas detêm uma função de «especialista» na preparação militar dos jovens que passam pelas suas fileiras, no conselho do poder político e na participação nos trabalhos com a *Defesa* relacionados;
- As Forças Armadas devem, ainda, constituir, pela sua solidez e lealdade, uma força de dissuasão permanente;
- E, finalmente, Forças Armadas ao serviço da Nação, e não do Governo, mas às ordens do Governo, na medida em que este seja efectivamente o representante legal da Nação e se mantenha e aja na legalidade.

Ultrapassados os nossos condicionamentos constitucionais não vejo que outro destino poderá assumir a Instituição Militar.

5. Um apontamento apenas relacionado com o «ponto quente» de qual deva ser a função das Forças Armadas na área da *Segurança Interna*.

Em exposição anterior, neste mesmo auditório, tive ocasião de chamar a atenção para a controvérsia política que se vem gerando, na generalidade das Nações-Estados modernas, em torno deste ponto, assinalando, então, que há quem advogue, com insistência renovada, que as Forças Armadas deveriam ter a seu cargo exclusivamente a *defesa das fronteiras*. Nega-se, deste modo, a previsão da sua intervenção com vista a reduzir ou anular antagonismos e pressões internas que contrariem a consecução dos *objectivos nacionais*.

Entre nós, a consulta dos relatos dos debates da Assembleia Constituinte responsável pelo actual texto constitucional, dá-nos conta de que os parágrafos 2.º e 3.º do Artigo 273.º, que atribuem às Forças Armadas Portuguesas funções explicitamente de *âmbito interno* foram aprovados por unani-

midade, sem declarações de voto susceptíveis de permitir a interpretação das atitudes assumidas.

Hoje, porém, as forças políticas responsáveis portuguesas estão longe de demonstrar a unanimidade revelada em 1975/76.

Sobre este ponto faremos incidir a nossa reflexão e informação tanto no Curso de Defesa Nacional como no Estágio Interforças.

IV

SUMÁRIO

O tempo urge e vou terminar.

Para além dos pontos controversos que, explícita ou implicitamente, o relato que acabo de vos expor contém e que virão a constituir pretexto de diálogo que este Instituto pretende incentivar e alimentar, permitam-nos que acrescentemos duas interrogações:

— Em primeiro lugar, será que as *solidariedades nacionais* decorrentes das lutas do século XIX se vêm diluindo face às *solidariedades ideológicas*, expressão quão frequente de interesses, transformando, progressivamente e inexoravelmente, os conflitos internacionais em conflitos transnacionais? A concepção novecentista da *defesa de um território* não será ultrapassada com o próximo render dos séculos?

— Em segundo lugar, será que, contrariando o que tem vindo a ser proclamado durante os últimos vinte anos, a *Segurança* irá irromper, numa outra escala, como um elemento essencial, como motor mesmo, da unificação da EUROPA?

Por outras palavras, a defesa colectiva da EUROPA pelos Europeus, num espírito de reforço da Aliança ATLÂNTICA, remeterá para a História o conceito já demasiado restrito da *Defesa Nacional*?

A tarefa que nos espera de imediato, ao longo de cerca de cinco meses, não será cómoda, Curso de «angústia» lhe chamou um dos Auditores do Curso anterior.

Porém, ao *espírito crítico*, desperto e vigilante, responsável por esta «angústia», há que associar, sem mais delongas, o *espírito criador*, consciente e entusiasta, na certeza de que, na síntese do Professor MANUEL ANTUNES (*), «o passado não pode voltar e o presente não deve continuar».

Repensemos, pois, a *Defesa Nacional*.

Guilherme de Sousa Belchior Vieira

Brigadeiro

(*) Obra citada.