
A POLÍTICA DE DEFESA COMO
POLÍTICA INTERDEPARTAMENTAL

Joaquim Aguiar

A POLÍTICA DE DEFESA COMO POLÍTICA INTERDEPARTAMENTAL (*)

APRESENTAÇÃO

O tema escolhido para esta intervenção é A Política de Defesa Nacional como Política Pública Interdepartamental.

Encoberta nesta designação formal está uma das mais urgentes questões políticas que se coloca hoje em Portugal.

Nela se reflecte um dos modos de colocar o problema do ajustamento da sociedade portuguesa às condições das sociedades modernas, assim como o problema da coordenação política deste processo.

É uma daquelas questões em que a demora nas decisões poderá implicar a perda irremediável da oportunidade.

A oportunidade de modernização que está aberta em Portugal não se repete, em geral, na história das sociedades, e só por circunstâncias excepcionais está ao nosso alcance, pela segunda vez, no curto intervalo de pouco mais de uma década.

A tese que se procurará aqui apresentar é a de que a política de defesa nacional, desde que entendida, organizada e realizada num sentido alargado e interdepartamental, poderá constituir um poderoso e útil referencial da decisão política num programa de modernização da sociedade.

Não será o único referencial deste tipo e, aliás, é sempre perigoso basear um programa de modernização numa qualquer perspectiva exclusivista.

Mas parece ser um dos referenciais orientadores que apresenta hoje maior potencial inovador e um melhor ajustamento aos problemas das sociedades modernas, sobretudo daquelas que, pela sua pequena dimensão, não podem cometer erros porque não terão nem tempo nem meios para os corrigir.

(*) Lição inaugural proferida na cerimónia da abertura solene do Curso de Defesa Nacional 1988.

Para explorar este tema e as decisões políticas urgentes que lhe estão associadas é necessário referir — ainda que de modo esquemático — algumas das principais mudanças ocorridas nos últimos tempos e que marcam o que há de específico nas sociedades modernas.

Não será possível, por isso mesmo, evitar os problemas do presente, com tudo o que implicam de controverso, de indeterminado, e até de polémico.

Espero que me desculpem a ousadia das simplificações e das conclusões em nome da urgência com que estes problemas se colocam em Portugal.

DOIS GRANDES FACTORES DE MUDANÇA

Começarei por referir duas grandes mudanças ocorridas nas sociedades modernas: por um lado, a arma nuclear, e, por outro lado, a evolução gradual da conflitualidade interna a cada sociedade, tradicionalmente estabelecida entre os seus grupos de interesses, para um novo tipo de conflitualidade que se estabelece agora entre sociedades consideradas como entidades globais.

O facto nuclear é o mais óbvio.

Ele institui um novo tipo de relação mundial, estruturada em termos do equilíbrio de destruição mútua que contém a potencialidade da destruição planetária.

É um tipo de relações onde as finalidades tradicionais da guerra são interferidas, e substancialmente condicionadas, pela incapacidade de utilização da arma nuclear.

É a este tipo de relação mundial que se pode atribuir a designação de *não-guerra*, isto é, um tipo de relação onde a guerra generalizada não é possível mas onde a paz aparece como um objectivo inatingível.

Porém, esta ordem superior, mas superficial, é compatível com uma intensa competição e com uma forte conflitualidade em níveis inferiores.

Neste aspecto deve sublinhar-se, em primeiro lugar, a competição pelas inovações tecnológicas do armamento, sobretudo naqueles casos em que a inovação tecnológica fica associada a possibilidade de novas relações estratégicas.

Em segundo lugar, refira-se a competição pelo estabelecimento de áreas de influência, seja na forma de alianças formais ou na forma de condicionamento da autonomia económica, política e cultural de cada sociedade.

Finalmente, o estado de *não-guerra* imposto pela ordem superior é compatível com a proliferação de conflitos limitados, no espaço e nos meios

utilizados, muitas vezes instrumentalizados por poderes que se encontram equilibrados na ordem mundial superior mas que prosseguem o seu confronto nestes conflitos de âmbito limitado.

Quando analisada nas suas indicações absolutas, a mudança introduzida pela arma nuclear parece pôr em causa as condições objectivas de concepção e de aplicação de políticas de defesa nacional nos pequenos países.

Não sendo potências nucleares e não podendo competir na dialéctica dos novos meios militares, os pequenos países teriam o âmbito do seu pensamento de defesa limitado a prever as condições do ajustamento inevitável a circunstâncias externas que lhes seriam impostas pela ordem mundial superior e pelas relações entre as potências nucleares.

Contudo, esta mudança introduzida pela arma nuclear é mais complexa e mais diversificada do que aparece nesta primeira leitura.

Ao impor ou ao controlar estados de *não-guerra*, o facto nuclear veio criar a possibilidade de uma alternativa não militar para as situações e fenómenos de conflitualidade intensa entre nações: bloqueados ou controlados nas suas expressões militares, estes fenómenos de conflitualidade intensa não deixam de existir mas difundem-se e generalizam-se para outros níveis das relações entre nações.

Pode-se, assim, concluir que em lugar de ter anulado o objecto do pensamento da defesa nacional nos pequenos países, o facto nuclear veio alargar o seu âmbito, impondo a consideração de todo o tipo de ameaças e de vulnerabilidades que se colocam a uma sociedade — e já não apenas aquelas ameaças e vulnerabilidades que se reportam à sua integridade territorial e à sua dimensão militar, isto é, ao que constituía o âmbito tradicional do pensamento de defesa nacional.

E não será por acaso ou mera coincidência que é na sociedade japonesa, a única que viveu os efeitos da arma nuclear e que está obrigada pela sua Constituição, desde a derrota da Segunda Guerra Mundial, a renunciar à guerra e à ameaça do uso da força como meio de resolução dos conflitos internacionais, que se desenvolve o conceito de *defesa compreensiva ou defesa global*, conceito que se ajusta à característica de conflitualidade em múltiplos níveis que se encontra nas sociedades contemporâneas.

Considera-se nesse conceito que «a resposta a fontes diversificadas de insegurança deve ser também uma resposta diversificada, o que implica que todas as actividades sociais devam estar sintonizadas com esse objectivo nacional permanente».

Esta primeira grande mudança pode assim apresentar-se como um processo de diferenciação das relações de conflitualidade intensa entre nações, perdendo gradualmente a sua expressão de conflito militar mas reemergindo noutras formas de conflito.

Ou seja, a questão da defesa perde gradualmente a sua especificidade militar mas, em contrapartida, globaliza-se ao ponto de incluir todas as dimensões relevantes nas relações entre sociedades que manifestem, ou possam vir a manifestar, uma tensão conflitual.

Desta primeira grande mudança, a sociedade portuguesa pouco sentiu.

A evidência do conflito colonial, por um lado, e a visibilidade do papel dos militares no processo de transição entre regimes políticos, por outro lado, não contribuíram para uma reflexão serena sobre o que é o papel da defesa nacional numa sociedade moderna.

Uma segunda grande mudança típica das sociedades modernas é menos óbvia, demorou muito mais tempo a precisar os seus contornos e só agora começa a ser reconhecida nas suas consequências.

É uma mudança que se pode apresentar como o processo de internacionalização das sociedades, como o processo de abertura das sociedades.

É um processo que começou por ser visto, durante a década de sessenta, sob a forma da crescente interdependência das sociedades.

Os fenómenos passavam as fronteiras muito mais rapidamente do que no passado, as políticas internas eram rapidamente interferidas pelo que se passava noutras sociedades, e até a defesa passava a ser concebida em termos de blocos de sociedades.

A velocidade das comunicações, os efeitos das empresas multinacionais e as modalidades colectivas de defesa foram os primeiros sinais práticos desta mudança.

Mas demorou muito mais tempo a reconhecer-se que esta interdependência das sociedades tinha também efeitos nas suas relações de concorrência, em termos da produtividade económica, em termos da estabilidade social e em termos da criatividade.

As sociedades modernas competem entre si na concretização e na defesa das suas condições de viabilidade — e esta está dependente da produtividade económica, da estabilidade social e da criatividade.

Os movimentos de capitais na procura das áreas de maior produtividade e a importância crítica da Balança de Pagamentos como regulador global

dessa viabilidade são sinais práticos deste novo tipo de concorrência conflitual entre sociedades.

Mais tardia ainda é a percepção de que esta abertura das sociedades, esta internacionalização, conduzem ao fim da época do intervencionismo de Estado, que é produtor de regras artificiais e, por outro lado, alteram radicalmente a lógica dos conflitos de interesses dentro de cada espaço nacional, isto é, alteram a lógica do tradicional conflito de classes dentro de cada sociedade.

O intervencionismo de Estado, no seu sentido clássico de imposição de funções e regras artificiais, só é possível em sociedades fechadas.

E a lógica clássica do conflito de classes só tem efeitos controlados pelos seus actores em sociedades que sejam fechadas, isto é, onde não tenha uma importância primordial a defesa das condições de concorrência da sociedade no seu conjunto em relação às outras sociedades com as quais tem contactos abertos.

O intervencionismo de Estado pouco vale quando os efeitos externos, a inter-relação das políticas e das suas consequências penetram fácil e rapidamente as fronteiras nacionais.

Os «universos artificiais» dos controlos administrativos não resistem à contraprova real da sua eficácia na concorrência entre sociedades abertas.

Por sua vez, os contendores no clássico conflito de classes têm de respeitar, ao mesmo tempo que lutam no interior, as condições de concorrência com outras sociedades no exterior.

As «conquistas» realizadas no interior só são efectivas e duradouras se forem compatíveis com as condições de concorrência com o exterior.

Também em relação a esta segunda mudança se pode dizer que a sociedade portuguesa se manteve durante muito tempo à margem desta evolução.

Apesar da mudança de regime político, passou-se de uma sociedade fechada para outra sociedade fechada, de um intervencionismo de Estado artificial para outro intervencionismo de Estado igualmente artificial.

Só a partir da concretização do programa de integração europeia se começa a tornar saliente na sociedade portuguesa este novo tipo de problemas.

Neste sentido, justifica-se considerar que uma parte substancial do processo de modernização na sociedade portuguesa se deverá traduzir na adaptação aos efeitos destas duas grandes mudanças que, sob a perspectiva aqui utilizada, caracterizam as sociedades modernas.

A NOVA ORDEM GEOPOLÍTICA

Uma das consequências destas mudanças está na constituição de uma nova ordem geopolítica, onde a dimensão continental se sobrepõe às tradicionais dimensões nacionais.

É na Europa que esta realidade encontra a sua mais nítida tradução.

Nenhuma nação europeia, isolada, tem dimensão suficiente para concorrer com êxito num mundo multipolar onde predominam as sociedades de grandes dimensões: os Estados Unidos, a União Soviética, o Japão com as suas redes de relações económicas que formam um quase-Império e, em breve, a China.

Este efeito de continentalização altera de modo profundo a noção tradicional de espaço de afirmação nacional.

E a noção de interdependência das sociedades modernas aparece agora como sendo, afinal, uma designação fraca para caracterizar um processo que é muito mais forte e radical: a crescente dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de separar o que é interior do que é exterior, o que é controlado pelo poder nacional e o que lhe é imposto pela força das circunstâncias que escapam à sua vontade, qualquer que seja o grau de legitimidade desse poder.

A NOVA ORDEM ECONÓMICA

Uma das áreas onde estas mudanças têm um efeito mais pronunciado é a da actividade económica, podendo justamente dizer-se que se tem vindo a processar, ao longo de inevitáveis e sucessivas crises, a estruturação de uma nova ordem económica.

Em primeiro lugar, a evolução das economias fechadas para economias abertas altera as condições da política económica.

Enquanto numa economia e numa sociedade fechadas era possível estruturar uma fase de desenvolvimento económico na base do intervencionismo estatal, do proteccionismo e do condicionamento, na base da rejeição das indicações do mercado que eram substituídas pela lógica artificial da economia administrativa, na base do planeamento burocrático e da ocultação, por motivos políticos, das regras de funcionamento da economia, onde era possível gerar artificialmente a acumulação de capital através da sobre-

exploração de algum dos outros factores produtivos, na realidade actual qualquer dessas modalidades de política económica está condenada ao fracasso.

Actuando num mercado aberto, uma economia nacional tem de assegurar as condições de viabilidade próprias para poder concorrer com outros sistemas económicos e em todas as circunstâncias.

A sua protecção não é mais administrativa, mas sim dependente da conquista de alguma superioridade relativa em alguns segmentos desse mercado global.

Em lugar das estruturas económicas concebidas como imagem reduzida de outras economias mais evoluídas, a economia nacional actual precisa de instituições de coordenação estratégica na dimensão económica que estabeleçam a racionalização da aplicação de recursos.

E precisa também de organizações empresarias com dimensão suficiente para poderem conceber e regular a combinação viável de factores produtivos nas suas actividades específicas — problema difícil em qualquer caso, mas que se torna mais difícil no contexto dinâmico da concorrência internacional.

Onde antes existia a rigidez administrativa, os equilíbrios de influência e as reivindicações distribucionistas protegidas pelas fronteiras, hoje existe a mobilidade — consubstanciada na velocidade de circulação de capitais, o factor mais instável da economia e aquele que menos se subordina às divisões de fronteiras.

Em segundo lugar, deve referir-se a importância que é atribuída à produtividade dos factores e à consequente contraprova da viabilidade de cada actividade económica nos contextos continental e mundial.

Produz-se onde é viável produzir, e já não onde, como e quando os decisores políticos quiseram que se produzisse.

Em terceiro lugar aparece a conflitualidade económica entre sociedades.

É uma conflitualidade que era pouco relevante nos tempos das fronteiras bem definidas, das economias nacionais protegidas, das restrições aos movimentos de capitais, do isolamento relativo dos mercados nacionais.

Agora, esta conflitualidade é de tal modo relevante que nem sequer fica limitada à esfera económica em que primeiro se manifesta.

É uma conflitualidade que tem efeitos vitais para a organização de cada sociedade, para os seus equilíbrios sociais, para as suas condições de desenvolvimento, para as suas possibilidades de afirmação no contexto internacional.

É uma conflitualidade que faz das relações económicas um dos equivalentes possíveis da guerra nas sociedades contemporâneas, a área de expressão das oposições de vontades que caracterizam as relações estratégicas.

A NOVA ORDEM POLITICA

Estas mudanças não poderiam deixar de se reflectir na vida política. Mas é na dimensão política que estas transformações colocam maiores dificuldades de reconhecimento e de compreensão.

A inércia das organizações políticas, a permanência dos velhos problemas, as dificuldades de comunicação destes novos temas a grandes massas do eleitorado e até as ilusões que são alimentadas pelo poder, ajudam a explicar porque é que os que dirigem politicamente as sociedades são, muitas vezes, os menos preparados ou os menos motivados para compreender em tempo útil o sentido das mudanças.

A política é a área onde menos mudanças qualitativas se verificaram desde a Segunda Guerra Mundial, não obstante as significativas alterações quantitativas que aconteceram nos seus meios de acção e nos seus quadros de responsabilidade na condução das sociedades.

E mesmo as mudanças qualitativas que se impõem pela sua evidência — como a crise das grandes ideologias orientadoras que vinham do século passado — são vividas numa atitude de perplexidade para a qual não se encontra, na generalidade das sociedades modernas, melhor resposta do que a afirmação do pragmatismo.

Neste contexto, não tem que surpreender que a complexidade das sociedades modernas seja vivida politicamente sob a imagem da crise de governabilidade.

Não é necessariamente uma crise de poder: este pode ser sólido e estável e não conseguir evitar a crise de governabilidade.

A hipótese de que a condução política de uma sociedade moderna se está a tornar uma missão impossível não é uma mera imagem para consumo jornalístico.

De facto, a organização governamental, por um lado, e as estruturas do Estado ou as entidades políticas, por outro lado, que têm de enfrentar os mais complexos problemas existentes numa sociedade moderna e que têm de decidir sobre os mais importantes investimentos de recursos nacionais,

são, paradoxalmente, organizações tradicionais, hierarquizadas, rígidas e onde a criatividade não é seguramente a qualidade mais valorizada.

Mas ainda que se esteja a tornar uma missão impossível, a condução política da sociedade continua a ser uma missão necessária.

É neste quadro que se justifica recordar um antigo trabalho de análise política elaborado nos Estados Unidos em 1936, a pedido do Presidente Roosevelt, e que ficou conhecido como o Relatório Brownlow.

Neste trabalho precursor, o ponto de partida e de chegada é o mesmo, resumido na seguinte frase: «O Chefe do Executivo precisa de ajuda.»

Por uma vez, uma conclusão importante em política está expressa em linguagem simples.

Porém, a solução não é trivial.

O Chefe do Executivo teve sempre, para além da ajuda do destino, a ajuda dos ministros e do Conselho de Ministros.

Mas este tipo de organização tem-se revelado demasiado conflitual, na medida em que se centra numa concorrência permanente pela afectação de recursos financeiros, políticos e organizativos — concorrência que se estabelece entre agentes políticos com ambições próprias e nem sempre convergentes com as intenções do Chefe do Executivo, sobretudo quando este parecer ter perdido a ajuda do destino.

Também é verdade que o Chefe do Executivo tem tido a ajuda do seu corpo de conselheiros, organizados em estruturas que não correspondem directamente às divisões ministeriais para que lhe possam oferecer uma imagem mais global das questões políticas.

Mas é conhecida a frequência com que se manifestam conflitos de competências e de intenções entre estas estruturas «pessoais» e as estruturas institucionais, acabando por criar mais problemas do que aqueles que têm resolvido.

A questão da ajuda ao Chefe do Executivo continua sem resposta satisfatória meio século depois de ter sido equacionada em termos modernos — e é uma questão mais urgente agora do que quando foi formulada pela primeira vez.

A CONCEPÇÃO DE DEFESA NACIONAL

A hipótese que parece mais promissora para a resposta a este problema nas condições actuais é a exploração do conceito de interdepartamentalidade

de políticas, do qual se pode partir para a constituição de áreas de coordenação de políticas, estabelecendo-se assim um nível intermédio de programação política que se situa entre as especializações ministeriais e a perspectiva globalizante do Chefe do Executivo.

É uma hipótese que gera resistências: os ministros receiam perder a sua autonomia e o Chefe do Executivo receia ser condicionado na sua liberdade de decisão.

Apesar disso, é uma hipótese que se impõe pela força das circunstâncias, pois a complexidade das sociedades modernas não é controlável com os tradicionais métodos organizativos de preparação da decisão política.

Esta complexidade não é apenas um termo cómodo que serve para justificar as dificuldades actuais da decisão política, os seus fracassos e os seus efeitos paradoxais em que os resultados obtidos são muito diferentes dos resultados anunciados.

Esta complexidade é o resultado natural das mudanças que constituem as sociedades modernas.

É precisamente neste ponto que uma concepção actualizada de defesa nacional pode oferecer um contributo importante para a condução política geral na medida em que tem condições para compreender e integrar duas das grandes mudanças ocorridas após a Segunda Guerra Mundial.

Não é mais possível, nas sociedades modernas e sobretudo nos pequenos países, conceber a política de defesa como uma questão predominantemente militar.

Continua a ser, como no passado, uma área política onde as relações de conflitualidade têm um papel crucial, onde a noção estratégica básica de oposição de vontades é um modo de pensar as contingências das relações entre nações.

Continua a ser, também, uma área política orientada para questões de médio e longo prazo, o que constitui um útil contraponto às habituais preocupações conjunturalistas da decisão política, oferecendo-lhe maior profundidade e maior amplitude na avaliação das consequências.

Mas é, sobretudo, a área política onde se coloca hoje, de modo mais necessário e mais global, a questão da viabilidade da sociedade, na medida em que a resolução da conflitualidade moderna entre sociedades exige a articulação, numa concepção geral de defesa nacional, da política económica, da política de gestão dos recursos nacionais, da política de mobilização social e da política de defesa em sentido estrito como administração dos

meios de defesa — todos estes vectores subordinados à conjugação da dimensão interna com a dimensão externa.

Parece justificado considerar-se que a perspectiva da defesa nacional aparece, assim, como uma das áreas de coordenação de políticas públicas que pode ajudar o Chefe do Executivo, que pode orientar e racionalizar a decisão política nas condições actuais das sociedades modernas, que pode contribuir para referenciar um processo de modernização rápido.

Seria errado pretender levar esta hipótese ao extremo de considerar que esta é a única área de coordenação de políticas públicas nas sociedades modernas.

Mas seria igualmente errado esquecer que a perspectiva de defesa nacional, entendida na perspectiva alargada aqui esboçada, é uma chave de interpretação das mudanças ocorridas nas sociedades modernas e um contributo para fundamentar e formular as respostas adequadas.

A ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO

Em meados dos anos setenta a sociedade portuguesa atravessou a sua primeira oportunidade de modernização.

Não se tornou, então, uma sociedade aberta.

Pelo contrário, a conflitualidade ideológica de tipo tradicional, a instabilidade social e política, e a crise de produtividade dos factores necessários à actividade económica conduziram a regulamentações artificiais e a riscos graves de inviabilidade nacional.

Por duas vezes, foi necessário o recurso a acordos com uma entidade financeira internacional para se restabelecer a função de regulação económica global.

Agora, no quadro da integração na Comunidade Económica Europeia, o intervencionismo de Estado criador de fórmulas artificiais, ainda que em nome de valores estimáveis, não é mais possível.

Os excessos permitidos numa sociedade fechada são incompatíveis com as exigências de competitividade nas relações que se estabelecem entre sociedades abertas.

Mas também por isso é maior a necessidade de uma perspectiva alargada, dinâmica, global ou compreensiva, de defesa nacional.

Há, agora, uma segunda oportunidade de modernização para a sociedade portuguesa.

Não podendo já voltar a repetir-se o tipo de erros que provocaram o fracasso relativo do primeiro ensaio, é ainda prematuro dizer-se que se está a fazer tudo o que é necessário para que o segundo ensaio possa ter êxito.

Uma coisa é reconhecer os imperativos da modernização, outra coisa é compreender esses imperativos de modo a retirar deles vantagens nacionais, e outra coisa ainda será estabelecer as condições de regulação política que absorvam os problemas do passado e garantam a viabilidade no futuro.

Porque é improvável que venha a existir uma terceira oportunidade de modernização, é para a actual que todas as capacidades e todos os esforços se devem coordenar.

Certamente com confiança.

Mas também com as precauções que a evidência da força dos hábitos e que a complexidade das relações conflituais entre sociedades, mesmo quando aliadas e amigas, recomendam a todos os responsáveis políticos.

Como acontecimentos recentes vieram recordar, não há bilhetes gratuitos para a modernidade: a realidade das relações complexas acaba sempre por se sobrepor às ilusões do poder.

12 de Novembro de 1987.

Joaquim Aguiar