

---

## ESTRATÉGIA INDIRECTA E FORÇAS ARMADAS

---

---

## ESTRATÉGIA INDIRECTA E FORÇAS ARMADAS

---

*«AS circunstâncias em que Portugal chegava à campanha de 1801 eram extremamente melindrosas. Confiando o seu governo na possível ajuda da Inglaterra procurava arrastar as negociações o mais possível, sem cuidar da defesa nacional, quando o rancor expresso de Madrid e Paris tudo fazia para declarar o estado de guerra, que era o objectivo último da sua política ainda mesmo quando as condições gerais da Europa pareciam impedi-la.» (...)*

*«Alás os fracos recursos militares da Nação explicavam muita incerteza e muita hesitação.» (...)*

*«Em Setembro de 1800 encarregava-se a reorganização militar do País ao General prussiano Von Goltz.» (...)*

*«Segundo o cômputo do General Goltz o exército português cifrava-se em 16 000 infantes e 2000 cavaleiros. O mais grave, porém, é que o General prussiano logo reconheceu a falta de oficiais e sobretudo a tremenda indisciplina que os tornava praticamente inutilizáveis.» (...)*

*«Parece que toda a esperança portuguesa estava posta no socorro dum exército inglês que Luís Pinto de Sousa Coutinho reclamava insistentemente durante todo o ano de 1800.» (...)*

*«Em Lisboa, Walpole e depois Arbuthnot, antigo superintendente de negócios em Portugal, recolhidos no seu cepticismo, cuidavam que o perigo era somenos e por sugestão do seu governo incitavam o gabinete português a empreender os esforços máximos para a resistência.» (...)*

*«No mês de Outubro de 1800 desembarcou em LISBOA o novo ministro inglês, John Hookhan Frere, que vinha munido de instruções para incitar o governo português a confiar exclusivamente nos seus recursos e a armar-se quando lhe fosse possível.» (...)*

*«Só neste momento, e convencido de que não podia confiar no auxílio da Inglaterra, é que o governo português procurou organizar a resistência à invasão.» (...)*

*«Assinalámos já como a indisciplina lavrada entre as tropas portuguesas, a que largos anos de paz e quietude tinham quebrado os brios militares. As praças de armas estavam na generalidade abertas ou incompletamente reparadas, à mercê do primeiro assalto, deficientemente municadas e guarnecidas. O decorrer da campanha mostrou, porém, que mais alguma coisa escasseava: a decisão e a virtude militar.»*

*Manuel Lopes de Almeida — «História de Portugal» — Edição de Barcelos — págs. 279 a 282 do Vol. VI.*

Dentro do tema «Estratégia Indirecta», e na sequência do pensamento já desenvolvido<sup>(1)</sup>, abordarei agora um novo elemento, componente do todo complexo que sempre quero salientar. Assim, considero oportuno meditar sobre um aspecto que é actual — estou convencido de que o tem sido desde sempre —: o da necessidade de Forças Armadas, mesmo quando se pretende ou se tem de optar pela forma de «estratégia indirecta». Logicamente, associado a este tema, o da caracterização das Forças Armadas necessárias.

Pretendo, desde já, tornar clara uma posição, a minha: o raciocínio que vou desenvolver, e os argumentos que vou utilizar, poderão sofrer da minha condição de militar. Esforçar-me-ei, contudo, por me situar no ponto de vista de cidadão preocupado com os problemas do seu País, especialmente desta conjuntura em que a Constituição vai ser revista e que as Leis da Defesa Nacional e do Serviço Militar serão publicadas. É importante recordar que a responsabilidade de fixar a necessidade de Forças Armadas, o seu papel no quadro amplo de Segurança Nacional e no sistema operativo de Defesa Nacional, e o que elas devem ser — opções no que respeita aos «sistemas de forças» —, cabe inteiramente ao Povo Português por intermédio dos seus legítimos representantes. São horas de se compreender que a existência das Forças Armadas não se deve só ao

---

<sup>(1)</sup> Estratégia Indirecta e Independência Nacional — Revista «Nação e Defesa» — Janeiro-Março de 1980, n.º 13.

querer dos militares. É raciocínio simplista este, de carácter demagógico, e que só visa, a maioria das vezes, o transferir as culpas dos desastres nacionais para a instituição castrense.

Tivemos já ocasião de indicar esquematicamente que a existência de Forças Armadas se torna indispensável para evitar que o Estado fique à mercê de um golpe militar lançado do exterior ou de acção insurreccional provocada no interior. Por um lado, pretende-se forçar o adversário a só usar meios de coacção não militares ou, no caso do seu emprego, a fazer diminuir o seu grau de agressividade, mesmo a colocar-se numa atitude defensiva e, por outro lado, combater a insurreição se ela vier a ser desencadeada.

As razões apontadas parecem evidentes e não carecem de explicações adicionais. Há, no entanto, que as apresentar, vistas as dúvidas, os erros, as especulações e as ambiguidades que todos os dias surgem a público.

Frequentemente, procura-se trazer, ao estudo da problemática da necessidade das Forças Armadas, razões como a da sua vantagem económico-social em relação a áreas atrasadas ou degradadas, o auxílio que prestam à recuperação do atraso no campo do alfabetismo ou do ensino técnico e a capacidade potencial quanto à sua intervenção em emergências nacionais, desde as de ordem pública até grandes desastres ou catástrofes. É certo que, em todos estes sectores, as Forças Armadas podem ter papel relevante mas a sua justificação não decorre disso. As Forças Armadas são uma instituição nacional fundamental e são justificadas por uma missão a um tempo simples e profunda de significado: preservar a paz ou fazer a guerra. Essa missão é deduzida claramente da Constituição — Artigo 273.º, n.º 1, e Artigo 276.º, n.º 1: «As Forças Armadas Portuguesas garantem a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território.» (...); «A defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses.»

Estou convencido de que, em todo o Mundo, não há diferenças neste ponto. E vamos ver, apoiados na História e nas práticas política e estratégica, que assim é.

Gostaria de ensaiar uma metodologia que, em sequência ou não, nos pusesse um sistema de «questões-hipóteses-análises-interpretações-algumas respostas». Não o é possível aqui de forma completa e extensa. Mas pore-

mos algumas notas de referência. Também, como em qualquer estudo estratégico, devemos ir buscar à história o que ela nos transmite de experiência e de dedução de factores influentes e constantes como o são, por exemplo, o Povo e a Geografia.

A ocupação humana do nosso território, a formação nele de comunidades, a consolidação do seu carácter e as relações que tiveram com outros povos, foram influenciadas profundamente pela geografia.

Sabemos as dificuldades que nos tiram ainda hoje o gosto e a vontade de viajar até à maioria das terras fronteiriças. Por aí, podemos imaginar — e os dados históricos assim o dizem — que Portugal foi sempre mais fácil de abordar pelo mar do que por terra.

Pelo mar chegaram Fenícios, Gregos e Cruzados que não se aventuraram para o interior. Foi sobre esse mesmo mar que, a partir do século XIV, se processou a nossa expansão, voltando as costas à Europa durante cerca de 500 anos. Nas potências marítimas fomos procurar os aliados, especialmente a partir da Restauração.

Dos que vieram por terra, sabemos que os Romanos se limitaram às suas vias calçadas e às suas cidades, e as dificuldades que tiveram com os indígenas apoiados no terreno são ainda recordadas. Por terra também chegaram depois, com evidente dificuldade, algumas invasões. Muitas delas, aliás, não passaram das fronteiras.

Este factor ajudou a que, no começo da nacionalidade, AFONSO HENRIQUES, como já seus pais, pudesse ter mantido uma forte autonomia e alcançasse por fim a independência. Beneficiou evidentemente da estratégia peninsular de então, que tinha como direcção preferencial LEÃO-TOLEDO-GRANADA. Também os príncipes cristãos evitavam confrontos entre si para não comprometer a luta comum contra os mouros. Todos os factores estratégicos não aconselhavam a que se distraíssem forças num teatro secundário, em terreno difícil, despovoado e fazendo face a um oceano Atlântico mal conhecido que só mais tarde revelou poder ser continuação da dinâmica peninsular. Mas o valor militar do nosso primeiro Rei e a determinação dos que o acompanhavam ajudaram a dissuadir os projectos de imposição de vassalagem por parte de Leão. Por outro lado, em acções decisivas, teve de aceitar o apoio dos Cruzados cujo poder foi compensado com dificuldade quando das negociações e no controlo dos saques.

Com D. FERNANDO, e na Revolução de 1383-85, os exércitos castelhanos sentiram dificuldades, especialmente logísticas. Nos dois casos procurou completar-se a acção terrestre com o emprego de uma esquadra no TEJO. O objectivo decisivo no contexto português começava a ser LISBOA que, no conjunto peninsular, tinha relativamente pouca importância. Só a partir do século XV a capital portuguesa adquiriu outro valor. Nestas duas ocasiões, pese o valor dos guerreiros portugueses, os problemas começavam a avolumar-se. É desta data a aliança com a Inglaterra. Contudo, pudemos ainda evitar grandes custos políticos porque Castela tinha outras preocupações e as condições político-estratégicas permitiram a nossa expansão com suficiente autonomia.

O desaparecimento do Exército em Alcácer-Quibir favoreceu imediatamente o pretendente ao trono português que estava em melhor situação militar e esse era o Rei de Espanha.

Quando da Restauração, a reorganização rápida das forças nacionais, com decisivo mas oneroso apoio estrangeiro, permitiu manter a independência. Aqui, também a geografia, valorizada pelas praças fortes, especialmente no Alentejo, jogou papel muito importante.

Na situação seguinte de emergência — a Guerra Peninsular — o Exército Português vivia numa desorganização permanente e praticamente deixou de ter valor combatente com a retirada da Corte para o Brasil, a sua dissolução por Junot e a constituição da Legião enviada a combater integrada nos Exércitos de Napoleão. Como já vinha a ser habitual, confiava-se decisivamente na aliança com a Inglaterra, contava-se com tropas expedicionárias daquele país e faziam-se contas com as suas dádivas. Contratavam-se oficiais estrangeiros para organizar, treinar e disciplinar o nosso Exército. Acabavam por ser dispensados, por força das intrigas dos que nunca nada fizeram e que utilizavam os cargos unicamente para sua própria promoção pessoal, mesmo em ocasiões em que graves crises ameaçavam o País.

O facto é que, em 1801, e anos seguintes, fomos invadidos por tropas espanholas e francesas quase que sem oposição. As dificuldades que tiveram as que praticamente não passaram das fronteiras e mesmo as que, comandadas por Junot, chegaram a Lisboa, parecem fazer entender que um Exército minimamente capaz teria evitado a perda de muita vida e de muita fazenda. Não é tudo! Se tivesse existido um núcleo nacional

de forças de dimensão e composição suficientes, com organização autónoma e sob comando português, teria havido uma compensação para o corpo expedicionário inglês que seria necessário por certo, mas não como dono e senhor, e sim como aliado em pé de relativa igualdade.

Assim não aconteceu. Ainda que as milícias portuguesas, especialmente as das BEIRAS e TRAS-OS-MONTES, se tenham levantado e causado graves dificuldades ao invasor, as nossas forças regulares tiveram de ser reorganizadas e dirigidas pelo pulso férreo de Beresford, os nossos Regimentos e Brigadas na sua maioria foram comandados por oficiais ingleses e os exércitos aliados foram superiormente chefiados, dentro do território nacional, pelo Duque de Wellington. Esta incapacidade levou o País a uma sujeição tal que Beresford foi praticamente o senhor do País exercendo um poder discricionário e absoluto. Portugal caiu, ainda mais, numa situação política e económica de controlo por parte da Inglaterra que podemos considerar, com bastante certeza, uma das causas históricas mais importantes de um atraso nacional crónico e de uma abulia que se projectado na educação, na incapacidade organizativa e na falta de determinação quando se impõe tomar decisões e realizar. Com certeza que a culpa não pertence só ao facto de faltarem forças militares organizadas e de valor operacional sob comando português. Mas é um factor muito importante que, em tempo de crise, pode ser decisivo.

A experiência de todos estes tempos conflituais mostra que nas grandes crises — Fundação, Revolução de 1385, crise de 1580, Restauração e invasões francesas — as Forças Armadas Portuguesas não tinham as condições ideais para resolver o problema da defesa militar e contribuir para a solução do problema político. Praticamente em todas elas houve que hipotecar algo. Os compromissos externos assumidos foram, de uma maneira geral, bastante ruinosos para o nosso país. Os factos históricos são conhecidos, pelo menos nos seus aspectos e consequências gerais, para precisarmos de adiantar algo.

Depois da revisão que acaba de se fazer, interessa agora pôr a questão de saber como, num sistema complexo de interdependências, hoje quase que à escala mundial, se pode aceitar um grau de independência e qual a sua relação com a problemática das Forças Armadas.

Efectivamente, em estratégia, Forças Armadas ideais contribuiriam para a liberdade de acção plena só reduzida pelo valor dos factores político, económico, social, etc. No outro extremo, Forças Armadas inexistentes, ou demasiadamente inoperantes, poriam o Estado à mercê do menor golpe de força, portanto em risco absoluto de perder a independência. Entre estes dois pontos está um termo que poderíamos definir da seguinte forma: a defesa nacional, no campo militar, exige «sistemas de forças» que impeçam a hipoteca de valores nacionais ou a assunção de compromissos por parte do Estado que leve este a perder a liberdade de poder tomar opções do ponto de vista político e, assim, a sua independência.

Daqui resulta que há obrigações que só pelos portugueses devem ser assumidas e que os compromissos externos só podem ser aceites depois de cuidadosa ponderação. O contrário seria confiar a componente de força da Defesa Nacional — potencial militar à disposição do Estado — a tropas estrangeiras o que significaria que ela não seria mais nacional. O País não estaria a empenhar na defesa dos seus interesses um mínimo dos seus recursos e um mínimo de sacrifícios.

Passemos agora à actualidade para, com base no que foi exposto, apreciar a posição portuguesa face aos interesses estranhos que a podem considerar como objectivo.

O território continental português confina com a Espanha e o Atlântico. Neste último, estão situados os arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Com a Espanha (ou com os seus antigos Reinos) temo-nos defrontado desde há oito séculos. Com altos e baixos. Com tempos de cooperação e de profundo antagonismo. Estes últimos têm correspondido, fundamentalmente, a épocas de divergência nos sistemas institucionais políticos vigentes nos dois países ou a posições diferenciadas no contexto geopolítico mundial ou europeu. O facto de tal não ter acontecido de há cerca de 45 anos a esta parte permitiu concentrar as nossas forças no Ultramar de 1961 a 1974, desarmando quase totalmente no território europeu. Mas é período demasiado curto e com características especiais, para justificar nova lei de comportamento entre os dois países. A própria regionalização da Espanha não anula a possibilidade de um conflito com o emprego da coacção militar. Acidentes políticos num ou noutro país podem vir de novo a pôr o problema. Actualmente, os factores de situação estratégica indicam não ser de prever que sejam possíveis situações conflituais com

confrontação militar na Península. Contudo, a hipótese não é de afastar definitivamente do estudo estratégico nacional. Não só podem surgir sistemas políticos diferentes na Península — a História mostra que essa possibilidade se tem verificado — como há a tentação de resolver os pontos de conflito por via ou com pressão militar, se o oponente é demasiado fraco. Um mínimo de potencial militar obrigará o possível agressor a preparativos militares de certa envergadura o que implicará a perda da surpresa, custos desproporcionados com os objectivos procurados ou a intervenção oportuna de outros Estados. Da mesma forma, a falta de uma superioridade militar manifesta esvaziará a agressividade de certos meios não militares por não terem apoio na força. Daí, há que manter Forças Armadas capazes de exercer uma acção de dissuasão evitando o risco de custos severos de toda a ordem.

Em relação ao Atlântico, onde se destacam os arquipélagos da Madeira e dos Açores, o problema põe-se no quadro da confrontação Aliança do Atlântico Norte-Pacto de Varsóvia. A posição portuguesa tem aqui um valor, em alguns aspectos, quase decisivo. A sua importância e o seu aproveitamento derivam da ameaça geral. Uma sua componente é a ameaça particular sobre o território português, suas gentes e seus bens, ameaça essa que tem de ser apreciada e avaliada face às vulnerabilidades e aos riscos que se decide aceitar. Riscos que, por sua vez, são uma componente dos custos gerais da Defesa Nacional sendo outros os que derivam dos «sistemas de forças» necessários.

Em síntese, as opções que se abrem aos portugueses, quando ponderam o seu problema estratégico, são as seguintes:

- não aceitar custos financeiros, mas só determinados riscos e os custos políticos, o que se traduz em entregar aos aliados a defesa militar com desprezível participação nacional — a independência é comprometida e a soberania limitada;
- aceitar todos os custos financeiros, o que se traduz na manutenção das Forças Armadas ideais — a independência seria total mas é solução inexequível;
- aceitar razoáveis custos financeiros, em conjugação com os de risco e políticos, o que significa a participação equilibrada de Forças Portuguesas com Forças Aliadas, aquelas com emprego apenas

no nosso território — a independência sofre condicionamentos mas sem comprometer a plena soberania;

- aceitar a solução idêntica à anterior mas com a participação de forças portuguesas fora de território nacional — a independência sofre condicionamentos mas o encargo mais elevado da participação militar fora do território nacional (nos aspectos material, psicológico e de política interna) pode trazer vantagens políticas (diminuição dos custos políticos).

Na síntese que acabamos de elaborar, identificamos três factores variáveis: os custos financeiros, os de risco e os políticos. Debruçemo-nos um pouco sobre as consequências que deles derivam.

Os fins últimos do Estado são a Justiça, o Bem-Estar e o Progresso, e a Segurança. Consideramos que a Justiça, além de representar um valor imanente, está contida implícita e explicitamente nos outros dois pelo que nos limitaremos à correlação entre estes.

Segurança e Bem-Estar são procurados através da formulação de um sistema complexo de objectivos e de uma actuação operativa delicada já que a sua incidência se exerce combinadamente sobre pessoas e comunidades tanto na ordem nacional como internacional. Para esta actuação operativa, os recursos nacionais, na sua globalidade, não permitem atingir soluções ideais. Por isso, põe-se fortemente a relatividade da distribuição e do emprego dos recursos nacionais e dos seus potenciais estratégicos.

A um aumento na atribuição de recursos à defesa corresponderá um aumento do potencial militar à disposição do Estado, mas o desenvolvimento nacional sofrerá e as carências que surgirão poderão provocar descontentamento interno. Ao contrário, restrições acentuadas no campo da defesa militar poderão permitir acentuado desenvolvimento, mas as vulnerabilidades não são compensadas e a apetência de interferências estranhas será mais acentuada. O político e o estrategista terão, assim, de ponderar qual a solução desejável.

Por outro lado, em estratégia indirecta, procura-se resolver o conflito principalmente através da coacção não militar. Aqui, também, há que decidir pela solução que oferece mais probabilidades de êxito. Neste contexto, é possível, por exemplo, encarar uma acção psicológica como poderoso vector de intervenção externa. Efectivamente, um Estado, com alto

gabarito de desenvolvimento, poderá exercer, num antagonista que lhe seja vizinho, uma influência contínua através da ostentação de um nível de vida superior que poderá levar, neste último, a fazer surgir uma reivindicação de mais bens de consumo, melhores serviços e um melhor estilo de vida, forçando a uma redução das despesas com a defesa militar, ao seu enfraquecimento e, por conseguinte, a uma tendência para o equilíbrio e a preservação da paz. Se o Estado antagonista conseguir preservar a sua frente interna e mantiver gastos elevados para a defesa militar, poderá provocar por seu turno, no primeiro, a exigência de sacrificar o seu nível de vida para manter ou aperfeiçoar, ainda mais, a sua capacidade militar. O desequilíbrio económico daí resultante poderá levar a descontentamentos que enfraquecerão a frente interna.

O caso de Portugal não foge às regras teóricas e práticas enunciadas. Vimos também como no passado a falta desta ponderação política e estratégica conduziu o País a situações graves que vieram reflectir-se na vida nacional durante séculos.

País com carências graves em todos os sectores, especialmente no económico, tem de procurar um ponto de equilíbrio entre a necessidade de Forças Armadas adequadas e a do desenvolvimento nacional. As soluções que se nos abrem levam-nos a pensar em termos de Forças Armadas mínimas ou das possíveis. A primeira corresponde a forças simbólicas com a aceitação de riscos máximos e de custos políticos elevados. A segunda faz apelo a uma aceitação de custos militares a um nível que, ainda não comprometendo o desenvolvimento, sacrifique algumas comodidades. Em conclusão, a sua escolha não deve comprometer o desenvolvimento nacional, deve considerar os riscos que se aceitam e procura garantir a máxima independência, ou seja, a capacidade de tomar as opções que interessam fundamentalmente aos portugueses.

Naquilo que chamamos os «custos políticos», o enfraquecimento das Forças Armadas implicaria forçosamente que a ameaça passaria a ser enfrentada principalmente por Forças Aliadas que, concerteza, tomariam medidas em relação a objectivos do seu interesse e não do interesse nacional — as vulnerabilidades gerais ficariam por resolver. Por outro lado, os armamentos, a sua logística e, sobretudo, o pessoal dos sistemas que servem, são muito caros. O Estado protegido militarmente tem que suportar

um ónus financeiro ou, na impossibilidade de o pagar, aceitar acordos económicos e políticos favorecendo largamente o protector. Muitas vezes, o poder de opção e de decisão do Estado passa a ser fortemente condicionado pela presença estrangeira porque, na devida altura, não houve a percepção de que a solução militar fraca poderia implicar compromissos gravosos para o País.

Entretanto, pode pôr-se a solução de os Aliados contribuírem em prioridade para as despesas do desenvolvimento por forma a que as Forças Armadas sejam um encargo nacional especialmente quando há um consenso geral de que a posição geoestratégica do País tem uma importância decisiva.

No campo interno, o Estado pode não dispor de condições de paz, ordem e de estabilidade, que lhe permitam trabalhar eficazmente no sentido da aplicação dos planos e programas com vista à realização dos objectivos nacionais estabelecidos, se as Forças Armadas não lhe conferirem a segurança necessária. A Constituição Portuguesa reconhece este aspecto quando diz no seu Artigo 273.º, n.º 3: «As Forças Armadas garantem regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição.»

Poderá argumentar-se que esta missão poderá ou deverá ser cometida à Força Pública de carácter policial. Isso levar-nos-ia bastante longe mas não o vamos fazer a não ser no estritamente indispensável.

Desde logo, põe-se o problema se essa Força Pública também deve pertencer às Forças Armadas. Pondo de lado a organização policial de carácter cívico, mais ligada ao dia-a-dia do cidadão que acompanha estreitamente, em quase todos os países da Europa Ocidental a Força Pública tem carácter militar e pertence às Forças Armadas. Daqui decorre que a sua Missão, executada com maior ou menor capacidade de intervenção, está incluída na missão geral das Forças Armadas já que é difícil diferenciar absolutamente o que compete à defesa externa ou à defesa interna. Qualquer que seja a solução institucional, é impossível considerar uma Força Pública que tenha potencial suficiente para enfrentar todos os graus da escalada de confrontação que a insurreição pode provocar. Se assim fosse, acabaríamos por cair numa organização quase tão potente como o Exército, para considerar só a que normalmente actua em terra. No conjunto dos equilíbrios de forças dentro de um Estado, torna-se necessário

salvaguardar o princípio de não criar uma Força Pública demasiado potente. Por outro lado, faria pouco sentido que não se considerasse a utilização das Forças Armadas na preservação da ordem interna, quando a capacidade de intervenção da Força Pública se tiver esgotado. Também, quando o conflito de ordem interna se tornar extremamente agudo, há toda a vantagem que a utilização da força tenha o carácter de completa isenção e de respeito pelas normas do Direito, o que tem mais possibilidades de se conseguir através do emprego de todos os meios pelos comandos militares por força do seu carácter de instituição nacional fundamental, e não de mera organização combatente que pode ser solicitada facilmente por uma qualquer das facções ou partidos. A sua existência, a posição de autonomia operacional e a característica ética de defesa de valores essenciais, aspectos normalmente consignados na Constituição, tornam-nos um poderoso elemento dissuasor desde logo e um interventor decisivo quando possa haver a intenção de subverter a situação de direito que a Nação pretende ver mantida e respeitada.

O problema conseqüente que deve ser estudado é o da caracterização das Forças Armadas necessárias ou seja a definição dos «Sistemas de Forças». Utilizaremos aqui o esquema gráfico em anexo como auxiliar no desenvolvimento do raciocínio.

O primeiro elemento a definir, a analisar e, do seu estudo, a serem estabelecidas as suas possibilidades, é a AMEAÇA. A «ameaça» é também um elemento complexo, pois pode haver uma ou várias ameaças externas — independentes ou relacionadas — e da mesma forma na ordem interna. Do seu estudo resultaria a obtenção de soluções diferentes por cada origem e tipo de «ameaça». A solução tem, contudo, de ser procurada considerando a «ameaça» mais provável ou a mais perigosa.

Paralelamente em relação com a «ameaça», há que fazer o levantamento das VULNERABILIDADES. Há «vulnerabilidades» estruturais e outras conjunturais, algumas delas inalteráveis, ou dificilmente, como a extensão do território, a sua morfologia e a distribuição demográfica. São as «vulnerabilidades» o factor mais importante para servir de base ao estudo do CONCEITO DE DEFESA e os seus CUSTOS.

Aqui, estamos fundamentalmente perante três tipos de «custos»: os RISCOS que se assumem e que podem ser traduzidos em deixar por corrigir certas «vulnerabilidades» ou em aceitar algum grau de descontenta-

mento por não serem satisfeitas determinadas necessidades de bem-estar; os CUSTOS POLÍTICOS traduzidos pela abdicação de certa soberania, hipotecando património nacional ou aceitando compromissos financeiros, económicos ou outros de carácter gravoso ou até humilhante; e os CUSTOS MILITARES, derivados da existência permanente de «sistemas de forças» com todo o seu complemento de uma pesada, complexa e dispendiosa organização administrativo-logística. Estes «sistemas de forças», que devem estar continuamente exercitados para fazer a guerra, só podem ter compensação económica na aplicação das suas extensas capacidades humanas, materiais e organizativas, no desempenho de missões secundárias, uma das quais vem realçada no Artigo 273.º, n.º 5, da Constituição: «As Forças Armadas Portuguesas colaboram nas tarefas de reconstrução nacional.»

Podemos verificar facilmente que todos os factores apontados são variáveis e inter-reagem. A acção dos aliados fará aumentar ou diminuir o grau e o carácter da «ameaça» sobre o conjunto nacional. A «ameaça» pode ter a iniciativa ou não e ser combinação de acções externas ou internas. Em consequência, as suas possibilidades tornam-se completamente diferentes. Por sua vez, a «ameaça» influenciará a sensibilidade de importância das «vulnerabilidades» e a actuação correctiva neste campo levará a que os «riscos» possam ser maiores ou menores e mais ou menos especificados. No capítulo dos «custos», o Estado tem à sua disposição várias combinações de opções que devem ser cuidadosamente ponderadas no seu Estudo de Situação Estratégico e cuja decisão deve, em princípio, merecer um consenso nacional.

EMGFA, Lisboa, 8 de Janeiro de 1981.

*Arménio Nuno Ramires de Oliveira*  
General