
**DEFESA NACIONAL:
ALGUNS SUBSÍDIOS PARA UMA LEI**

DEFESA NACIONAL: ALGUNS SUBSÍDIOS PARA UMA LEI

1. *Introdução*

Não parece que mereça hoje controvérsia de maior ao cidadão esclarecido e ao político responsável que o Estado continue a preocupar-se com a segurança dos elementos que o individualizam na comunidade internacional. Numa época de mudança, que tende a conferir às relações internacionais uma dinâmica altamente expressiva, invadindo e influenciando cada vez mais os domínios da soberania tradicional, é natural que os Estados assumam de raiz a constituir-se num programa de vida, numa lei escrita que defina uma família de normas orientadoras da resolução dos seus problemas. Mas foi só quando a nação política se descobriu e se constituiu que a defesa se tornou nacional.

É, de facto, a Constituição que deve materializar a organização do Poder capaz de conferir ao Estado o arranjo integrante das suas partes com vista ao cumprimento das suas obrigações, à medida e dimensão da vontade política constituinte da nação.

Em geral, a defesa nacional como figura instintiva do corpo político, individual ou colectivo, é matéria esparsa, quando não difusa, nos textos constitucionais. Não apresenta um tratamento jurídico substantivo e independente, talvez porque até há pouco se identificava com a defesa militar, instrumento de acção específica violenta mas, geralmente, de razão última em conflitos de toda a natureza. E, porventura, também, porque a força militar era tão-só um meio ao serviço da política mas, de condução exclusivamente militar e não, também, política.

As coisas, hoje, modificaram-se muito. Globalizaram-se os conceitos, racionalizaram-se as políticas, sistematizaram-se as direcções e, simultaneamente, politizaram-se as acções. De tudo resulta que a eficácia geral do Estado reclama que a organização de defesa nacional não seja objecto de mera remissão constitucional para recepções legais derivadas, deixando,

por vezes, os legisladores confrontados com insolúveis ou conflituais problemas de poderes e responsabilidades, onde tudo devia ser claro e transparente. Significa isto que, talvez, se justifique que o tratamento da defesa nacional comece por ter sede apropriada e cuidada na Constituição, quanto mais não seja que passe a tornar-se preocupação constituinte conferir expressão clara às competências e poderes das figuras da soberania envolvidas nesta matéria.

Mas, estas dificuldades com que se debatem os legisladores parlamentares ao nível dos enquadrantes materiais e políticos constitucionais, são acrescidas pelo facto de a instituição militar ter também recolhido profundos efeitos dos desenvolvimentos científico-tecnológicos de aplicação militar. Hoje, os próprios estados-maiores dos chefes militares são matizados indistintamente de civis e militares, desde técnicos a psicólogos, de informatas a estrategistas. E mesmo a unidade de comando militar, talvez o princípio vivo indestrutível da instituição militar, com todos os corolários que dele se desprendem, criou formas participativas de formulação conceptual para poder abranger e dominar a sofisticação técnica diversificada da capacidade exponencial actual dos meios militares.

Acresce que a falta de doutrina e de tradição de defesa, em particular no nosso país, dificulta, por vezes, a delimitação clara, quando não fomenta a confusão, entre noções fundamentais, sobretudo quando se trata de elaborar uma lei de defesa nacional.

Não é difícil o enleio da política de defesa nacional com a própria organização, o conceito com a própria lei, os factores com as estruturas e estas com a organização em si.

Por isso, mais do que o conteúdo geral material da lei, acessível em textos existentes, tem talvez interesse alinhar alguns suportes básicos que parecem úteis para conferir ao estatuto legal a solidez e coerência adequadas à conceptualidade actual moderna da defesa nacional.

É evidente que esta reflexão está longe de pretender esgotar todos os subsídios daquela natureza para a feitura da lei, mas assume-se tecnicamente no envolvimento dos principais elementos a ter em conta.

2. Organização e política

Convém atentar bem, em primeiro lugar, que a organização da defesa nacional visa precisamente criar condições para que se possa fazer defesa

nacional, isto é, a política, a direcção e a condução da função. Sem ela, pode haver economia, podem ter-se relações externas, podem existir forças armadas, podem negociar-se empréstimos financeiros mas, não se faz, de certeza, defesa nacional.

Para além dos pressupostos constitucionais, o que parece condicionar a organização são as finalidades que se propõe atingir dentro duma envolvente conceptual delimitativa da natureza e campos de acção estatal e nacional. Isto é, a organização deve ser elaborada para o conceito. A política vem depois.

Em geral, as reflexões e os estudos que se fazem sobre «o país que somos», estando embora no consciente profundo do legislador, não são teoricamente material indispensável para a elaboração da lei. Mas são obviamente material necessário, fundamental, embora não suficiente, para conceber uma política de defesa nacional através das estruturas que só a lei prevê e cria. E são também estas estruturas que devem ser capazes de dirigir e conduzir, na prática, aquela política.

Também a busca de uma nova identidade nacional, quando disso for caso, com as suas potencialidades e vulnerabilidades, o seu poder e a sua fraqueza, as suas aspirações e os seus atavismos, são pressupostos básicos de uma política de defesa nacional, mas não passam de material sedimentar que a Constituição deve ter já plasmado, em particular, na sua sede ideológico-programática.

Onde houver um Estado legitimamente soberano, mandatado por uma Nação que os séculos carregaram de identidade e um País que os fixou no espaço e na vida, haverá também, sem mais nada, nos dias de hoje, imperioso lugar para defesa nacional. A definição dos interesses e objectivos de preservação daqueles valores, a maneira de os atingir e conservar ou desenvolver, os recursos a despender, os meios ou acções a empreender para tal efeito, tudo é política, não é organização, não são estruturas.

A finalidade de segurança do Estado e a função a exercer para a atingir exigem órgãos, cuja concepção, articulação e implantação necessitam tanto menos de discurso político quanto maior for o grau de consciência do plano real de soberania em que se situam.

Na realidade, a organização deve recorrer e basear-se em princípios e conceitos, cujos conteúdos são muito menos mutáveis que os da política.

3. *Integração política da defesa*

A defesa nacional é hoje uma figura eminentemente política. É empresa que o Estado, qualquer Estado, jamais alienou sob qualquer forma e, hoje, menos que nunca.

Qualquer que seja o conceito moderno de defesa nacional que se adopte, a extensão larga da actividade que envolve e o enorme volume social interessado faz com que, no plano interno, a acção política tradicional tenha reflexos imediatos na defesa e esta não possa conceber-se sem aquela.

Se nos colocarmos no âmbito internacional, a natureza política da defesa aparece ainda com maior clareza. A interdependência crescente das nações e dos Estados para suprirem pesadas insuficiências no seu próprio plano interno, além de ter mundializado os fenómenos internacionais, internacionalizou os próprios fenómenos nacionais.

Daqui resultou um esbatimento crescente das fronteiras tradicionais entre a política interna e a política externa e, conseqüentemente, a politização da defesa, que passou a ocupar, por aquela razão, um papel mais central e activo.

O facto nuclear é também responsável pelas vastas e profundas conseqüências em todos os domínios das relações entre os povos e no interior dos próprios Estados. As pequenas potências têm tendência para considerar aquele facto como acontecimento que só diz respeito directamente às superpotências. No seu alheamento, sofrem-lhe diariamente os efeitos, violentos ou subtis (em qualquer caso desagregadores), traduzidos em tensões, crises ou conflitos que permanentemente afloram ou se agudizam no corpo social ou político das comunidades.

Há, na realidade, uma interpenetração cada vez maior da política e da defesa, mas sem que ambas se possam identificar ou confundir. A primeira é projecto, a segunda é estrutura. Mas, esta estrutura, que no passado se resumia à força militar, trocava a independência executiva pelo afastamento do escalão político. Hoje, os altos órgãos políticos do Estado são a sede da defesa nacional e aí devem ter assento participativo todas as componentes da defesa nacional, incluindo, portanto, a militar.

4. Defesa e legitimidade

Em sociedades democráticas, onde as questões de legitimidade do poder se colocam escrupulosamente aos cidadãos, em linha com posições que remontam à época originária da Revolução política, natural é que o fundamento e desenvolvimento estrutural da defesa nacional constituam preocupação de toda a nação. Provam-no a clareza com que os textos constitucionais atribuem aos parlamentos a competência exclusiva para legislar sobre a defesa nacional e ainda a exigência de maiorias qualificadas para a confirmação dessa legislação, num sentido e alcance verdadeiramente para-constituintes.

É que nesta matéria está em causa a soberania e, com ela, a legitimidade, por sua vez intimamente ligada à questão da representatividade.

Em Estados democráticos politicamente estabilizados aqueles conceitos estão sedimentados em estruturas que o tempo histórico consolidou e a consciência política recebeu e aceitou. Noutros Estados democráticos em busca de consolidação, a construção e aceitação daquelas estruturas podem não ser tão lineares, pelo que os seus alicerces devem procurar-se onde residir a legitimidade englobante autêntica. Em particular, em sociedades democráticas saídas de intervenções militares no campo político, o poder legítimo que conduz à autoridade e repõe a obediência, tem reflexos profundos na Instituição Militar.

A defesa nacional, que engloba o vector militar, com maior ou menor intensidade, deve, nestas circunstâncias e na maior extensão possível, obedecer a uma fórmula organizativa, em que a titularidade coincida com o exercício legítimo e democrático da função.

5. Coordenação e delegação

A natureza singular, militar, do conteúdo da defesa de épocas passadas foi-se pouco a pouco enriquecendo com um complexo disciplinar de outros sectores complementares da actividade nacional. Estes sectores continuam a prosseguir objectivos nacionais bem diferenciados, mas as órbitas descritas inicialmente à volta do núcleo central militar tendem a substituir-se por pólos individualizados de defesa, integrantes dum sistema nacional, cada vez mais global e uno.

Isto resulta não só da racionalidade sistémica aplicada ao conceito de defesa como da diversidade de ameaças possíveis, externas e internas, apontadas a cada um dos próprios sectores.

Hoje, o conteúdo da defesa nacional, em qualquer das suas variantes formais, é de natureza essencialmente combinatória, o que requer, para respeitar a individualização sectorial das componentes, um esforço particular da função de coordenação.

Esta função, presente a todos os níveis, atinge um grau de expressão máximo no plano da direcção e pode até exigir desdobramento adequado por grandes blocos de actividade de natureza análoga. Tal opção depende, em geral, do desenvolvimento e importância participativa daqueles blocos no conjunto da defesa.

Isto significa que a responsabilidade pela direcção da defesa nacional, não podendo ser humanamente acumulada, pode ser delegada no todo ou em parte.

6. Funções

A experiência organizativa da defesa nacional vem mostrando que a actividade correspondente no âmbito do seu conceito moderno se reparte, pelo menos, por três níveis bem diferenciados de funções, exigindo por isso estruturas correspondentes.

a. Assim, o nível conceptual, formulativo, de natureza essencialmente política, confronta a situação presente com a situação futura desejável e traça linhas de orientação política, tendo em conta o Poder Nacional, para que a transformação se realize.

Isto significa muito simplifadamente que é reclamada a implantação duma estrutura capaz de sistematizar os objectivos nacionais à luz dos interesses nacionais; dispor do conhecimento perfeito sobre as nossas possibilidades e vulnerabilidades com vista a atingir aqueles objectivos e estar informada sobre a convergência, concorrência ou oposição exteriores relativamente ao seu prosseguimento.

Daqui resultam, num quadro de prioridades, linhas de acção específicas, sua selecção e atribuição de acordo com os recursos disponíveis e aceitabilidade dos riscos que inevitavelmente se apresentam. Isto é, a este nível, são tomadas as grandes decisões, as grandes orientações ou directivas gerais relativas à defesa nacional.

b. Pode haver tendência, por motivos bem-intencionados de economia e eficácia, para concentrar ou acumular a função formulativa de política de defesa nacional com a função de direcção. Os benefícios são, de facto, illusórios, porque muito provavelmente se geram graves deficiências, visto que se pretende que o mesmo órgão execute funções perfeitamente distintas. Com efeito, acaba sempre por não se distinguir a administração da direcção; a pluralidade da deliberação da autoridade da direcção; a própria deliberação da consequente acção; o sistema da conjuntura; a política da estratégia; os objectivos dos recursos; os fins dos meios.

Em particular, organizações novas ou de implantação recente, necessitam de elevado grau de direcção. A complexidade e dimensão da organização da defesa nacional dificilmente dispensam, sem prejuízo, este outro nível estrutural.

c. A organização da defesa nacional inclui, ainda, um nível superior de execução ou condução sectorial, com vista a transformar as decisões tomadas em medidas de organização, preparação e acção previstas para cada órgão superior interveniente na estrutura da defesa nacional. O Governo, os Ministérios e o Alto Comando Militar são por excelência os órgãos interessados nesta função.

7. Unidade, estabilidade e continuidade

Um outro princípio que deve constituir preocupação constante ao delinear-se uma lei de defesa nacional é conferir ao todo a unidade que, por definição, está inscrita no conceito de defesa nacional, como expressão de soberania ao nível superior do Estado.

Esta unidade traduz-se em esquemas organizativos que prevejam competências e responsabilidades unitárias a todos os níveis funcionais.

Também os órgãos criados devem ser constituídos e adoptar um tipo de funcionamento que confirmem à defesa nacional, no seu todo, a maior estabilidade possível e garantam a indispensável continuidade de acção. Estão em causa valores, políticas e recursos que não apresentam elevado grau de elasticidade, particularmente ao nível da direcção e execução com vista à preparação, desencadeando todo um processo rígido e longo de acções e medidas, cuja reversibilidade é arriscada e, seguramente, duma onerosidade extrema para a comunidade.

8. *Estruturas consultivas*

A extensão do conteúdo da defesa nacional torna humanamente impossível que as figuras orgânicas responsáveis possam abranger todo o horizonte material das funções que lhes estão atribuídas e, conseqüentemente, possam tomar decisões completas e eficazes.

Esta insuficiência orgânica agrava-se porque a integração política do vector militar ao nível superior do Estado introduz um elemento muito especializado, complexo, num aparelho administrativo, cuja previsão e decisão nunca primaram pela eficácia e acção sustentada em matéria de defesa nacional.

Também não parece existir ainda entre a classe política dirigente uma verdadeira visão estratégica dos problemas políticos da defesa nacional e, por isso, a organização da defesa nacional não passa por vezes de um meio supletivo (e incómodo) de continuar a administrar, do mesmo modo, os seus vectores sectoriais, em vez de se impor na sua orientação e direcção específicas.

Ora, estas insuficiências e dificuldades podem ser superadas por meio de técnicas conciliares de decisão, se os órgãos respectivos forem rodeados de estruturas consultivas, colegiais ou não, permanentes ou intermitentes, mas que estabeleçam a articulação correcta entre o órgão assistido e a estrutura assistente.

Convém recordar que a colegialidade enriquece a decisão, pois permite ponderar aspectos diversos de cada problema a partir da perspectiva, também singular, com que pode contribuir cada um dos membros do colégio. Mas, há que distinguir entre a colegialidade substantiva, formal e independente, que se exprime externamente como uma vontade unitária, beneficiando o órgão activo muito escassamente da variedade dos pontos de vista e a colegialidade que tem no seu centro o próprio órgão activo, em relação imediata e permanente.

Uma ou outra modalidade são de opção distinta ao nível superior da defesa nacional, conforme a natureza, estrutura e função do órgão.

9. *Vector militar*

É importante e conveniente fazer uma referência especial ao vector militar, enquanto componente da estrutura da defesa nacional.

A especificidade da função militar e a sua alta complexidade técnica, se por um lado exige, por outro dificulta a sua indispensável integração política ao nível superior do Estado. No entanto, a aplicação da técnica conciliar de decisão permite recolher harmoniosamente no seio do órgão político superior da defesa nacional o vector militar, o qual, em Estados democráticos consolidados, não é deliberativo e obedece ao poder político. Deste modo se consegue garantir o indispensável traço de continuidade entre a política e a estratégia, ao mesmo tempo que entre uma e outra se estabelece uma relação de unidade e eficácia.

Mas não parece que baste conceber um esquema para a inserção correcta da componente militar no órgão superior da defesa nacional. Há que definir essa componente na sua constituição, forma e funcionamento.

A componente militar ao mais alto nível pode (e deve) ser personalizada por um chefe, o qual (só aparentemente) é único. Deve ser único, porque o acto militar tem intrínseca a função de comando e esta é de auto-ridade singular. Todavia, só aparentemente é unico.

Em primeiro lugar, porque, politicamente, as democracias têm horror aos generalíssimos, pois poderiam dispor de uma capacidade militar que até estaria de acordo com o superlativo do título; depois, tecnicamente, porque a noção de condução superior das operações correspondem espaços geográficos, volumes sociais e potências de armamento insusceptíveis de poderem ser tratados pelo estudo, previsão e comando de um só homem; por fim, porque, eticamente, seriam desumanas as responsabilidades que pesariam sobre um único chefe.

Aqui reaparece pois, como é indispensável, a noção de colegialidade, em oposição à de órgão militar singular. No entanto, essa colegialidade, que engloba os chefes militares dos ramos específicos das forças armadas, é dirigida por um chefe comum no seu funcionamento e é hierarquizada na execução posterior das decisões tomadas.

10. *Permanência das estruturas*

É do passado a fronteira nítida, material e jurídica, entre os estados sociais de paz e de guerra. As chamadas tensões, crises e conflitos, da mais diversa natureza, são tropos que pretendem esbater e confundir a luta actual

e permanente, ao nível externo e interno, que envolve o cidadão e as mais largas comunidades internacionais, a todos dando a sensação de vivência pacífica.

Ao ritual protocolar e pessoal que precedia a declaração de guerra na Antiguidade sucedeu a formalização medieval e moderna da simples declaração para, hoje, se resumir ao acto guerreiro relâmpago, sem protocolo, sem declaração, sem aviso ou, então, à instalação habitual, e em paz, da própria guerra. Neste caso chamam-lhe, até, justamente, luta, porque a guerra só de facto apareceu com a civilização.

Como é evidente, esta semântica um tanto surrealista, fruto da destruição do direito romano, dos progressos da ciência e da técnica e da luta político-ideológica sem quartel, configurou-se inicialmente em estruturas de defesa, onde se podia principescamente dispor de órgãos a dois tempos, havendo ainda um terceiro tempo para consulta soberana aos parlamentos.

Bom será que hoje as estruturas de defesa nacional acautelem a permanência da guerra e da luta e, sem alterações profundas, embora com ajustamentos naturais, sejam capazes de percorrer funcionalmente e com eficácia, toda a escala actual e previsível dos estados e situações democráticas internas e de relações entre os Estados. Doutro modo, podem não ter tempo de funcionar ou funcionarem ao contrário.

11. *Nota final*

Sublinha-se que estes subsídios não pretenderam ser exaustivos, mesmo na matéria reduzida que focam, quanto mais em relação a todas as figuras jurídicas presentes numa lei de defesa nacional. Talvez sejam, porém, dos mais importantes e menos teorizados.

Nenhuma lei originária de defesa nacional conseguiu plasmar definitivamente ou, mesmo, duradouramente, a realidade da função nacional a que pretendeu conferir estatuto jurídico parlamentar. Só o tempo, a experiência, a prática funcional, os comportamentos, as provas concretas, o trabalho do Estado, o sentir da nação, podem fornecer o conhecimento necessário para aperfeiçoar o instrumento de defesa de um país.

O trabalho legislativo sobre esta matéria produz em geral uma família de textos que se vão completando, substituindo, no todo ou em parte, renovando, actualizando, ao longo de décadas.

Não se pode ter a pretensão de ser perfeito em matéria legislativa de defesa nacional. É empresa nunca acabada. Começa-se geralmente por ter dúvidas angustiantes sobre a suficiência do material disponível, chegando mesmo a pôr-se em causa a própria razão e finalidade da defesa, sem poupar, por vezes, a essência do seu objecto. Daí por vezes, também, o refúgio compreensivo em argumentação de ordem vária, que dificilmente esconde a plena consciência da falta em que se incorre perante um mandato constitucional. Ou, outra coisa seria, razões de natureza diferente e inconfessável. Mas não parece que possa haver muita margem de manobra em esfera essencial da soberania.

Em épocas de mudança, geradoras de instabilidade nas coisas e nos espíritos, é natural que as hesitações e os rigores aumentem, num esforço desesperado para se saber onde estamos e para onde queremos ir. Mas, nessas circunstâncias, a lei da defesa é a primeira afirmação de que «somos». Como somos, como queremos ser, como podemos ser e de que modo, são questões cujas respostas, juntamente com outras, irão plasmando implacavelmente a defesa, actualizando o seu conteúdo, corrigindo o seu sentido, amadurecendo o seu modo e estilizando a sua forma. É que aquelas questões têm muito mais a ver com a política do que com organização. Mas, só esta pode contribuir para formular aquela.

Por isso é que é imperativo da razão e conselho da prudência que qualquer lei de defesa nacional deva ser, naquelas circunstâncias, extremamente simples no seu conceito e clara no seu conteúdo, aberta à flexibilidade de estruturas, conferindo espaço amplo de construção, mas exigindo economia e eficácia, acauteladas em criações qualitativas, graduais e sucessivas. Isto é hoje fácil de controlar, quando não é dever de fiscalizar, desde que os mecanismos do Estado democrático funcionem democraticamente e com sentido nacional.

O que não pode deixar de ser dito é que uma nação sem defesa é um corpo moribundo.

Abril de 1979

J. Baptista Comprido