
**DEFESA NACIONAL:
ALGUNS PROBLEMAS CONCEPTUAIS**

DEFESA NACIONAL:
ALGUNS PROBLEMAS CONCEPTUAIS (*)

1. *INTRODUÇÃO*

a. A problemática da defesa nacional é fértil em temas controversos, o que não deixa de ser surpreendente. De facto, visando a defesa obter-se a segurança e sendo esta um dos grandes fins últimos da Política, no passado como no presente, seria de admitir que, pelo menos ao nível dos conceitos fundamentais, a reflexão acumulada ao longo dos tempos sobre tal tema tivesse permitido chegar a conceptualizações pacíficas, claras e universalmente aceites. Tal não é, porém, o caso. Na realidade, a constante evolução nos aspectos político, económico, social e tecnológico, o aparecimento de novas formas de ameaça, o aprofundamento dos instrumentos de análise e a crescente percepção, numa visão sistémica, das interdependências entre fenómenos que até há pouco se consideravam distintos, têm vindo a pôr em causa muito do que se considerava verdades irrefutáveis.

b. Os problemas de defesa nacional podem, talvez, ser reduzidos a três questões nucleares:

- Defende-se o quê?
- Defende-se de quê?
- Defende-se como e com quê?

Nesta sessão inaugural do ano lectivo do IDN e que é também a 1.^a sessão do Curso de Defesa Nacional, tentaremos abordar, dentro das limitações de tempo, alguns aspectos que consideraremos mais significativos, relacionados com tais questões.

(*) Exposição realizada na Sessão Solene de Abertura do Instituto da Defesa Nacional em 12 de Janeiro de 1981.

2. DEFENDE-SE O QUÊ?

a. Defende-se o quê? A resposta parece evidente: defende-se a Nação. Mas, logo aqui, se pode pôr uma primeira dúvida: defende-se a Nação politicamente organizada, isto é, o Estado-Nação, ou defende-se a Nação em toda a extensão das suas dimensões humana e cultural?

Mesmo que se aceite, como mais realista e operacional, que a defesa nacional significa a defesa do Estado-Nação, uma outra questão se vem pondo, por vezes veladamente, embora com uma acuidade crescente. É o Estado-Nação algo de permanente, que deva ser defendido se necessário até ao sacrifício da vida, ou trata-se apenas duma etapa, já em crise, no processo de evolução das unidades políticas?

Para muitos observadores, dois dos grandes pilares em que assenta o Estado-Nação — os princípios da independência e da soberania —, implicando um elevado grau de auto-suficiência e a capacidade de resistência à intrusão, encontrar-se-iam feridos de morte. Sob o impacto das revoluções industrial e das comunicações, quer de relação quer de transporte, os Estados tornaram-se interdependentes e a sua auto-suficiência foi abalada por uma cada vez maior produção e circulação de bens, maior especialização e mais elevados níveis de vida. O Estado ter-se-ia tornado prisioneiro de movimentos económicos que transcendem as fronteiras e sobre os quais pouco controlo poderia exercer. Por outro lado, as armas nucleares, combinadas com vectores cada vez mais aperfeiçoados, teriam acabado definitivamente com a impenetrabilidade do território, tornando inúteis as fronteiras e as medidas defensivas, por mais vastas que estas sejam. Nesta óptica, os fins últimos da Política — ou sejam, a segurança, o progresso e o bem-estar social — só poderiam ser prosseguidos no quadro de unidades políticas mais vastas, capazes de superar os limites estreitos do Estado-Nação.

Para os que assim pensam e levam a sua análise às últimas consequências, a noção de «defesa nacional» seria não só inútil como nociva. Inútil, porque só haveria cabimento para esquemas de «segurança colectiva», englobando grandes espaços; nociva, porque, sendo o suporte da defesa nacional o patriotismo, este seria um sentimento a destruir, como obstáculo a uma nova ordem política internacional mais racional e potencialmente mais pacífica.

Para outros, porém,

- o «equilíbrio no terror» gerado pelo facto nuclear restringiu substancialmente, pelo receio da escalada, as possibilidades de recurso à acção militar ou, no mínimo, tende a reduzir aquela a acções militares clássicas, relativamente às quais, como no passado, o Estado-Nação pode assegurar uma razoável impenetrabilidade;
- esse mesmo equilíbrio, e a provável passagem de um mundo bipolar a um outro multipolar, tendem a atenuar a rigidez dos blocos e a aumentar as possibilidades de os Estados mais fracos alargarem o seu espaço de decisão e a sua liberdade de acção;
- as possibilidades conferidas pela modernização, no campo da valorização dos recursos humanos, da melhor exploração de recursos naturais e da substituição de recursos escassos, aumentam a capacidade de progresso e bem-estar, mesmo a partir duma base territorial aparentemente reduzida.

Para esses, o Estado-Nação é uma unidade política em constante evolução, é certo, mas capaz de sobreviver nas suas linhas essenciais. E compartilham a tese do General De Gaulle quando afirmava:

«Acima de sedutores internacionalismos, acima de pretensas solidariedades de classe, o «facto nacional» continua a ser o ponto focal da lealdade última do homem.»

E, nesta óptica, os esquemas de segurança colectiva não anulam, nem esgotam, as necessidades de uma defesa nacional. Pelo contrário, completam-na, na medida em que a servem.

b. Mas, ao defender-se o Estado-Nação, o que se defende concretamente? A resposta clássica é que se defende, essencialmente, a independência nacional, a integridade territorial e a unidade do Estado. Mas também sobre este aspecto muitas interrogações se podem formular quanto à interpretação, quanto à hierarquia e quanto à insuficiência daqueles objectivos. Afloraremos apenas algumas.

Ao defender-se a independência nacional, como capacidade de decisão autónoma, liberta de formas de coacção, defende-se, sobretudo, a liberdade de decisão dos governantes ou dos governados ou a primeira mas

apenas quando pressupõe a segunda? Ao defender-se a integridade territorial tem-se em mente um espaço, por vezes abstractamente considerado, ou sobretudo o seu recheio, isto é, a sua população e o seu património material e cultural? Parafraseando António Sérgio, tem-se em vista sobretudo «as pedras ou os homens»?

Há alguma hierarquia, que permita dirimir eventuais incompatibilidades, entre aqueles objectivos? Por exemplo, a preocupação com a integridade do território e com a salvaguarda da vida das populações pode levar a aceitar a perda de uma independência real, ou seja, aquilo que se pretende traduzir com o termo, ainda que errado, de «finlandização»? A defesa da garantia da liberdade dos cidadãos pode permitir a quebra da unidade do Estado? São questões talvez incómodas, mas que se julga que não podem ser escamoteadas, tanto mais que algumas delas se encontram no cerne de fenómenos da actualidade.

Os três ou quatro objectivos clássicos, que referimos, e que são os que em regra constam das Constituições, esgotam o objecto da defesa? Se não, quais são esses outros objectivos e quem os define? É toda a questão da formulação dos «objectivos nacionais» a que o General Director já fez referência. Mas, ainda que formulados os «objectivos nacionais», todos eles se inscreverão no campo da defesa, que assim correria o risco de se confundir com toda a actividade do Estado? Se não, quais desses são objectivos da defesa? Oxalá a próxima revisão constitucional e uma lei de defesa nacional permitam aclarar a questão.

c. Uma reflexão conduzida por um grupo de oficiais franceses católicos concluía que com uma defesa nacional se deve procurar proteger os conjuntos de valores, materiais e culturais, pertencentes a todos os elementos da Nação e que são, simultaneamente, dados a transformar, iste é, uma «herança» e uma «promessa». Mesmo que se aceite o conceito, há que procurar (e esse é mais outro problema) um judicioso equilíbrio entre «herança» e «promessa». Privilegiar sobretudo o aspecto «herança» pode traduzir-se numa concepção ultraconservadora da defesa, que pode tornar-se então num obstáculo à inovação e à evolução, conduzindo a um definamento arcaizante; privilegiar apenas o aspecto «promessa», pode conduzir a um corte de todas as raízes e ao desaparecimento daquilo que se quer proteger, por dissolução da sua identidade.

3. DEFENDE-SE CONTRA QUÊ?

a. Defende-se contra quê? Tal conduz-nos ao problema das ameaças. Começaremos por referir que a resposta a esta segunda questão exige, como condição prévia, uma resposta ao primeiro problema que abordámos, já que uma ameaça é sempre em relação a algo.

As ameaças que podem impender sobre uma Nação são, hoje em dia, múltiplas e muito diversificadas. Entre aquelas mais frequentemente referidas, figuram:

- a *ameaça militar*, visando a cedência pelo receio de danos inaceitáveis ou pelo aniquilamento dos meios materiais de reacção;
- a *ameaça económica*, procurando a imposição da vontade pela paralisia, asfixia ou controlo da economia, através da manipulação dos mercados comerciais ou financeiros;
- a *ameaça subversiva*, tentando modificar as estruturas pela violência, a minar pelo interior, semeando o terror e apelando ao fanatismo e à intolerância;
- as *ameaças naturais*, traduzidas por catástrofes e calamidades;
- e, hoje em dia, a *ameaça ecológica*, resultante de um processo deliberado ou de um progresso mal controlado.

b. Deve a defesa nacional abranger todas estas ameaças ou apenas algumas?

Também neste campo as posições não são pacíficas.

Uns restringem as ameaças ao campo militar.

Outros, incluem no campo da defesa apenas as ameaças que resultam de uma acção deliberada ou consciente, isto é, aquilo que pode ser designado por uma «agressão» ou que traduz um «comportamento hostil». Mas, nos seus efeitos, o que é a guerra senão uma catástrofe artificial?

Outros ainda, consideram que a defesa respeita apenas a ameaças externas, recusando a existência de ameaças internas ou, pelo menos, não as incluindo no campo da defesa. Todavia, de acordo com algumas concepções bem conhecidas, o adversário é menos o homem distante separado por uma fronteira que o homem vizinho separado por uma rua; e é da História que, desde sempre, os adversários têm procurado infiltrar-se mutuamente, por intermédio de agentes e de dinheiro, corrompendo as consciências ou recrutando fiéis.

Finalmente, como é evidente, há os que consideram que, definido o seu objecto, a defesa se deve preocupar com todas e quaisquer ameaças que o ponham em risco.

4. DEFENDE-SE COMO E COM QUE MEIOS

a. Defende-se como? Essencialmente recorrendo a quatro métodos:

- Em primeiro lugar, *prevenindo*, isto é, fazendo o que se pode chamar uma «profilaxia da ameaça». Trata-se de actuar atempadamente sobre o meio, nas suas múltiplas dimensões, por forma a, se possível, eliminar ou reduzir a um nível aceitável os focos potenciais de ameaças e, no mínimo, criar as melhores condições de resistência àquelas que não foi possível controlar e que, por conseguinte, venham a eclodir.
- Em segundo lugar, *persuadindo*, isto é, procurando inflectir, num sentido mais favorável, a vontade do adversário. Como uma ameaça deliberada é o produto duma possibilidade por uma intenção, trata-se, fundamentalmente, de actuar sobre este último vector psicológico. É o coração da diplomacia.
- Em terceiro lugar, *dissuadindo*, isto é, paralisando ou desencorajando o eventual agressor através da evidência de uma capacidade de resposta, de uma vontade e de uma credibilidade que o leve a crer que o preço que terá de pagar pela sua vitória é superior ao valor do que está em jogo.
- Finalmente, no caso de falharem os métodos anteriores, *combatendo*, isto é, reagindo contra a ameaça, por forma a derrotá-la e a limitar os seus efeitos.

b. Defende-se com que meios? A simples enunciação dos métodos a que acabámos de fazer referência permite facilmente concluir que a defesa exige uma actuação multifacetada, em que nenhum domínio de acção lhe é indiferente. Também neste campo se colocam algumas grandes questões, que nos limitaremos a aflorar.

A primeira, respeita à escolha dos meios ou processos. Que meios ou combinação de meios e processos são mais adequados em termos de custo/eficácia para fazer face a uma determinada ameaça? É um pro-

blema essencialmente técnico, mas que, em regra, só uma visão interdisciplinar, não sectorial, permitirá resolver satisfatoriamente. Por exemplo, para proteger populações e instalações contra um bombardeamento aéreo (problema aparentemente exclusivamente militar) deverá recorrer-se à instalação de um sistema de defesa aéreo caro, complexo e com riscos de obsolência num prazo variável ou, a tempo, deverá encarar-se antes um mais adequado ordenamento do território que evite, na medida do possível, a criação de alvos remuneradores?

Outra questão refere-se à liberdade de escolha dos meios, isto é, à legitimidade, em termos éticos ou morais, do recurso a determinados meios. Problema grave, e que se põe hoje com particular crueza face às possibilidades no campo das armas de destruição maciça e no campo da violação das consciências e do foro íntimo das pessoas. Problema perturbador, na medida em que, em questões de defesa, o decisor se encontra frequentemente em situações clausewitzianas: «Eu não sou o senhor dos meus actos, visto que o adversário me dita a sua lei, como eu lhe dito a minha.»

Se se aceitar que a defesa é multifacetada e que se exerce em todos os domínios, isto é, que a defesa está em toda a parte, não se correrá o risco de que a defesa não esteja em parte alguma? Tal conduz-nos ao problema da organização da defesa ao mais alto nível, quer no plano do estudo e da reflexão, quer no da decisão. Trata-se de conceber órgãos capazes de apreciar os problemas em toda a sua dimensão e interdependências, de analisar e relacionar objectivos, ameaças, meios e processos, isto é, em síntese, capazes de integrar elementos e não apenas de os justapor. E concebidos os órgãos, há que os preencher. Mas, neste aspecto, verifica-se uma situação paradoxal. Na sessão inaugural da 33.^a sessão nacional do Instituto dos Altos Estudos de Defesa Nacional, de Paris, realizada no ano passado, o Primeiro-Ministro Francês, reportando-se a declarações do Presidente Giscard d'Estaing reconhecia que «os problemas de defesa figuram entre os mais complexos do mundo actual». Todavia, talvez porque em muitos espíritos subsiste a ideia de que a defesa é um problema exclusivamente militar, a sua problemática não tem constado das preocupações das nossas Universidades, onde são recrutados os quadros que preenchem o aparelho do Estado. Quer dizer, o Estado corre o risco de não dominar a problemática de um fenómeno que está na sua

génese e que constitui uma das suas tarefas fundamentais. Contribuir para colmatar tais insuficiências é uma das funções deste Instituto e um dos objectivos do Curso que hoje se inicia.

É certo que, felizmente, entre nós se vai esbatendo a ideia de confundir «defesa nacional» com «defesa militar». Expressões como «defesa global» vão abrindo caminho. Mas, também aqui, a expressão mascara, por vezes, conceitos diferentes. De facto, conjugando o objecto da defesa, as ameaças e os meios ou processos podem obter-se vários conceitos de defesa nacional.

Assim, a expressão «defesa global» significa a defesa de todos os objectivos, contra quaisquer ameaças e recorrendo a medidas em todos os domínios, ou restringem-se alguns dos aspectos?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

a. Para concluir, uma última reflexão: não há defesa sem espírito de defesa. Ora, hoje em dia,

- valores outrora considerados sagrados, como o patriotismo, estão, em muitos países, em crise. (Qual será a percentagem de jovens que, entre nós, sabe o Hino Nacional?);
- no estádio actual das relações internacionais, a noção de ameaça militar (que é, pela sua natureza, uma ameaça clara, evidente, imediatamente perceptível) parece ter perdido, em largos sectores da opinião pública, muita da sua acuidade tradicional;
- as ameaças mais prováveis assumem um carácter insidioso, dispersivo, de contornos nem sempre bem definidos e, por conseguinte, tornam-se pouco evidentes e prementes;
- a passagem da ideologia do «Estado competitivo» à do «Estado cooperativo» propicia, naturalmente, um certo alheamento pelos assuntos de defesa;
- dado o carácter ideológico de muitos dos conflitos, o que para uns é o agressor potencial é para outros o aliado privilegiado;
- os grandes conflitos que dominam o mundo ultrapassam o quadro tradicional do Estado-Nação. A velha noção de «limes», tão profundamente enraizada nos espíritos e nos corações, perde, na perspectiva desses conflitos, grande parte do seu carácter absoluto e quase sagrado.

Neste quadro, a formação de um verdadeiro espírito de defesa deve ser objecto de maior atenção que no passado, exigindo, em primeiro lugar, que seja claramente definido o seu objecto, concebido em torno de valores fundamentais, capazes de suscitar a adesão activa da parte o mais vasta possível da população; em segundo lugar, um sólido e vasto esforço de informação, que permita consciencializar a Nação sobre as ameaças que sobre esses valores podem impender; e por fim, «the last but not the least», que esses valores sejam o suporte da educação do povo português. Porque, como já dizia Platão, «são os homens e não as pedras que fazem a força das muralhas protectoras da Cidade».

Senhores Auditores do Curso de Defesa Nacional:

Eis alguns dos problemas em torno dos quais girará o Curso que acabais de iniciar. Nesta sessão inaugural formulei várias perguntas, dei poucas respostas e essas mesmas certamente discutíveis. Mas, questionar, é o primeiro passo no caminho do conhecimento, o qual, por seu turno, é o começo da liberdade do homem, já que, em última análise, ser livre é saber dominar o meio em que o homem se insere e, conseqüentemente, os problemas que nele se levantam.

Abel Cabral Couto
Coronel