

---

## A DEFESA NACIONAL COMO DEVER E DIREITO FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO E DO ESTADO

---

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 3 de Novembro e 4 de Dezembro de 1995.

### Sumário:

O artigo insere-se no âmbito dos estudos superiores de segurança e defesa respondendo, justamente, ao que é delineado no quadro conceptual do Curso de Defesa Nacional.

Disserta sobre as relações intersubjectivas na vida comunitária, o direito constitucional os valores e os conceitos de defesa e estratégia, as competências do Estado, do Governo e da Administração, e o dever e o direito do cidadão relativamente a estas questões.

---

## A DEFESA NACIONAL COMO DEVER E DIREITO FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO E DO ESTADO

---

1. A inserção do homem num quadro jurídico comunitário determina, de imediato, o estabelecimento de relações intersubjectivas, relações entre homens. Estas, por sua vez, podem pautar-se por uma de duas ideias fundamentais: a ideia de força – seja a força física, intelectual ou outra, seja a decorrente da posse da riqueza – e a ideia de direito.

No primeiro caso, os mais fortes submetem ou subjagam os mais fracos; usam-nos para satisfação dos seus interesses, escravizando-os, instrumentalizando-os. A força serve de base de agregação comunitária, vivifica o «estar junto», numa teia adequada que os meandros do medo tece. No segundo caso, pelo contrário, a autonomia de cada homem, entendido como pessoa, é a base da relação intersubjectiva. Fundamento último do direito, a pessoa entretece relações de respeito mútuo, baseadas, simultaneamente, na ideia kantiana do homem como «fim em si mesmo», que, por isso mesmo, é insusceptível de ser instrumentalizado – homem como sujeito e nunca como objecto, como meio para atingir fins que o transcendem – e na ideia de igualdade dessa inerente capacidade de o homem como pessoa se autodeterminar, se predeterminar em direcção a fins por si escolhidos. Igualdade que, assim, vê eliminadas quaisquer distinções fundadas na compleição física, na estatura intelectual, na riqueza ou outras. Reconhecida a igual autonomia de cada um, o agir comunitário desenvolve-se, então, harmoniosamente, de acordo com o princípio do respeito.

Em suma, enquanto a vida em sociedade jurídica, i.e., a vida comunitária cujas relações intersubjectivas se pautam pelo direito, adquire um sentido próprio através do diálogo necessário que estabelece com o homem entendido como pessoa, as relações subjectivas pautadas pela ideia de força ou de domínio assumem o seu sentido próprio pela via de diálogo que a força estabelece com o medo gerado em seu redor.

Ora, que o homem tem necessidade de convivência e só nela consegue extrair de si próprio e desenvolver as suas potencialidades é uma realidade

consabida que Aristóteles imortalizou dizendo ser o homem um animal político, feito para viver em sociedade organizada. Recorde-se que Aristóteles acrescentou mesmo: quem vive isolado dos outros homens ou é um bruto ou um deus, i.e., ou é um ser «inferior», no sentido de infra-humano, ou «superior», no sentido de que transcende o próprio homem. Que o mesmo é dizer «a contrario sensu»: se é homem, inere-lhe a dimensão dialógica, do diálogo com o outro, pertence-lhe a dimensão convivente, de convívio com os outros homens numa sociedade organizada.

Mas é fácil verificar que a opção pelas relações intersubjectivas baseadas na força não corresponde a um juízo livremente assumido pelos membros de uma comunidade, um juízo que reflecta a assunção de um quadro de valores e interesses comuns em prejuízo de outros que com aqueles contracenem. Com efeito, as relações de força resultam da imposição, instantânea ou paulatinamente desenvolvida, de um poder gerado na violência, da imposição de relações que instrumentalizam o homem e o transformam de sujeito em mero objecto, colocando-o ao serviço de fins que estão para além dele porquanto traduzem ou são expressão dos interesses dos detentores da força e da organização criada para a manter e defender.

O mesmo não acontece, porém, relativamente às relações de direito. Aqui, a integração do homem na vida comunitária é fruto de uma escolha livre, como livre é a escolha dos demais homens que a integram. Isto porque essa integração comunitária parte da consideração básica do homem como pessoa e sua inerente liberdade. Portador de dignidade própria, o homem não só se assume capaz de se determinar responsabilmente como se reconhece no outro através de si. E é nesta imanente dignidade do homem que a sociedade procura e encontra, ao mesmo tempo, a sua coesão interna, o seu alimento quotidiano, bem como a fonte de inspiração que lhe permite ultrapassar o presente e construir o futuro. Com o que se está a chamar a atenção para a necessidade de constitucionalizar um quadro de valores e interesses comuns, correspondentes a essa opção primária e primeira da vida comunitária.

O sentido último da ideia de Constituição ou, mais amplamente, do direito constitucional, encontra-se aqui. Neste consenso, necessariamente alargado, sobre o quadro básico de valores que dão coesão e alimento à vida comunitária e, ao mesmo tempo, são fonte de inspiração para o seu desenvolvimento, valores que, em consequência, devem ser preservados e garantidos.

E porque é assim, a Constituição adquire um outro sentido: «o de acto real ou ideal que *constitui* o Estado, que eleva uma comunidade no plano político dum sistema de realização do bem comum». [R. Soares, p. 661 – «Const.», vol.

III]. A Constituição reveste, por isso, a natureza de título constitutivo de uma comunidade política, i.e., de título constitutivo do Estado. Mas a Constituição não se limita a enquadrar politicamente uma comunidade de acordo com um determinado espaço valorativo. Traça ainda os princípios que ordenam essa comunidade, depois de definir quem é o titular do poder. Não surpreende, por isso, a afirmação de que a Constituição é o «estatuto jurídico do político», querendo com isso evidenciar-se o fundamento de direito em que a comunidade assenta e a necessária sujeição da vida política às regras e ditames jurídicos, ao que também se costuma chamar a «ideia de direito». A Constituição apresenta-se, pois, nesta perspectiva, simultaneamente como título constitutivo e legitimador do Estado, fundamento da sua organização e ainda base da sua própria actuação. É a expressão do reconhecimento de uma comunidade que se organiza para a paz de acordo com a ideia de direito, a garantia da manutenção dessa ideia de direito, num pacífico dia-a-dia comunitário. Desconhecer os princípios constitucionais, desinteressar-se deles ou, no limite, violá-los, significa subverter o fundamento jurídico da comunidade, comprometer o quadro de valores sobre os quais politicamente esta se edificou, substituir, em suma, na vida comunitária as relações de direito por relações de força. Do mesmo modo, o relaxamento em relação à sua defesa, quando não no extremo o abandono dessa defesa por ignorância, desinteresse ou desilusão relativamente à condução de programas políticos de conjuntura, abre inevitavelmente as portas à progressiva instalação de interesses de pessoas ou grupos ávidos de poder – que os há sempre, em qualquer sociedade, disso não haja dúvida –, com a inerente ideia de corrupção e posterior dissolução do quadro comunitário constitucional.

2. Neste contexto, ocorre lembrar o célebre discurso de Péricles, velho de 25 séculos, cuja ideia chave se mantém hoje tão actual quanto no momento em que foi pronunciado e escutado. Por seu intermédio, procura-se transitar de um modo sugestivo, com o colorido dos factos de que a teoria se nutre, para a questão do vosso curso: o conceito de defesa nacional.

Estadista ímpar da democracia ateniense, Péricles deixou o seu nome ligado ao século V antes de Cristo – o século de Péricles –, apesar de o seu governo ter durado somente cerca de 15 anos. Não se lhe conhece obra escrita: algumas das suas peças de oratória, porém, foram reproduzidas por autores contemporâneos que, assim, nos permitem hoje aceder com facilidade ao pensamento de Péricles. Dessas peças destaco um discurso transcrito por Tucídides na «História da Guerra do Peloponeso» e que constituiu a oração fúnebre em homenagem aos soldados mortos no primeiro ano de guerra que

Atenas travou durante 30 longos anos contra Esparta, a cidade-Estado rival, conhecida como guerra do Peloponeso. De rara beleza formal, a perenidade deste discurso não está, em meu entender, no elogio de Atenas e do seu regime político, a democracia, como comumente se assinala. Por outras palavras, não está na defesa de uma ideia material de vivência social, uma particular forma de agir democrática coincidente com a que então era vivida em Atenas. O que torna este discurso um discurso sem tempo e sem espaço localizado é precisamente o facto de ser uma obra de reflexão sobre o tema que hoje nos congrega aqui, nesta sala, a defesa nacional, uma obra cuja profundidade impressiona tanto mais quanto é certo ter sido, ao que penso, a primeira vez que alguém reflectiu sobre o tema no âmbito da civilização ocidental.

O momento é triste. Choram-se os homens mortos na guerra. O momento é de desalento. Sentem-se vazios que se sabe não poderão ser preenchidos. Em qualquer caso, porém, são sentimentos individuais, pese embora uniformes, que estão aqui em causa. Como estadista, Péricles sabe-o. Mas sabe também, que por sobre a tristeza de cada um, é preciso lançar a ponte para a admiração do todo, realçar a dimensão positiva e digna de admiração colectiva do sacrifício daquelas mortes, na sua solitária individualidade. Sabe que deve reflectir em conjunto sobre o que os mantém coesos como membros de uma sociedade, e que é a ideia do que nós hoje designamos por defesa nacional. Por isso, apesar de triste e desalentador, é preciso lembrar que o momento é também, paradoxalmente, de júbilo. Foi preservada a cidade. É preciso lembrar que o momento é, ainda, paradoxalmente, de confiança. Os homens que ali estão reunidos sentem-se politicamente unidos em redor de um sistema de ideias que admiram e de um conjunto de instituições que sustenta esse sistema de ideias.

Começa, aqui, por elogiar o regime ateniense, a democracia, porquanto nele a igualdade e a liberdade são preservadas – «cada um obtém consideração em razão do seu mérito; a classe a que pertence importa menos que o seu valor pessoal; enfim, ninguém é afectado pela pobreza e pela obscuridade da sua condição social, se for capaz de prestar serviços à cidade», estou a citar. Além disso, a liberdade «é a nossa regra no governo da república e nas nossas relações quotidianas a suspeição não tem lugar». E ainda «é por nós próprios que resolvemos os problemas, pois estamos bem informados acerca deles: *para nós, a palavra não prejudica a acção; o que é prejudicial é não colher informação pela palavra, antes de se avançar para a acção*».

E Péricles passa em revista a vida e os costumes de Atenas, a educação dos jovens, as instituições democráticas para concluir que «tal é a cidade de que, com razão, estes homens não se quiseram despojar e pela qual caíram corajo-

samente em combate». Termina exortando «invejai, pois, a sua sorte. E dizei a vós próprios que a liberdade se confunde com a felicidade e a coragem com a liberdade (...) Para um homem pleno de brio, o apoucamento causado pela cobardia é bem mais doloroso do que a morte que se enfrenta com coragem, animado por uma esperança comum».

Já se afirmou que «provavelmente nunca na literatura histórica se escreveu uma declaração de tanta qualidade sobre um ideal político» (G. H. Sabine e T. L. Thorson, *A history political theory*», 4. ed., Illinois, p. 26). Acrescento, no entanto, na linha do que aliás já disse, que, em meu entender, a excelência do discurso se evidencia, não tanto no realce dado a um ideal político mas sobretudo na importância que a sua defesa comporta. Defesa que assim surge, como realidade indissociavelmente ligada à realidade defendida, defesa que, ademais não se circunscreve ao tempo de guerra. Recorde-se a passagem de Péricles quando fala da educação da juventude, da ocupação dos tempos livres, da abertura do comércio externo ou simplesmente quando diz: «A coacção não intervém nas nossas relações particulares; um temor salutar impede-nos de violar as leis da república»; e, mais adiante, «consideramos o cidadão que não participa nos negócios públicos como um inútil e não um desocupado...». Não violar as leis da República significa defender, essas leis, mantê-las e, com isso, defender a República e mantê-la. Participar nos negócios públicos significa ser útil, contribuir para o proveito da cidade. Já não somente mantê-la, mas, mais do que isso, desenvolvê-la, que outra coisa não é do que defender a sua essência, sabido que é através da participação do cidadão na coisa pública que a cidade democrática se sustenta e legitima.

Com o exemplo da oratória de Péricles torna-se agora mais fácil a abordagem do conceito coberto com a expressão actual de defesa nacional.

3. Numa sociedade política democrática cujas relações são enformadas pela ideia de direito, a defesa nacional deve, assim, entender-se, simultaneamente, como um direito e como um dever de todos os seus membros, porquanto na essência traduz a preservação do equilíbrio difícil entre a unidade e coesão interna da sociedade em redor dos valores que jurídica e politicamente a autonomizam das demais e a pluralidade de liberdades e autonomias que nela se manifestam. Isso mesmo se torna claro com a leitura e compreensão do que, no artigo 276.º, a Constituição Portuguesa consagra. Mas, sendo direito de todos e cada um, a defesa nacional é ainda tarefa do próprio Estado, englobando, neste contexto, o conjunto de medidas, qualquer que seja a sua natureza – militar, política, económica, social, cultural... – que conjugadamente, de um

modo global ou sectorial, reforçam as capacidades do todo social e minimizam as suas fraquezas ou vulnerabilidades, tornando-o capaz de enfrentar os perigos que ameaçam a sua segurança. E, de novo, a Constituição específica e consagra claramente esta ideia nos artigos 3.º e 273.º, entendidos de modo relacionado.

Expressamente conexionado com a ideia de compromisso de todos os cidadãos na existência do Estado, o direito/dever de defesa nacional começa por se revestir de uma característica muito especial. Ao contrário de outros direitos/deveres, como o direito de voto conexionado com o dever cívico do voto, o direito ao trabalho ligado ao dever de trabalhar, o direito à saúde conexionado com o dever de defesa e promoção da saúde, em que, no binómio, o objecto principal é o direito e só subordinadamente lhe está associado o dever, no caso do direito/dever de defesa nacional a primazia vai para o dever e só em segunda linha aparece associado ao direito. Vale isto por dizer que o dever assume aqui um relevo constitucional autónomo, de dever dos cidadãos para com o Estado e, nesse sentido, se desdobra, desde logo, no dever ou obrigação de serviço militar e no dever ou obrigação de serviço cívico, não se esgotando conseqüentemente naqueles. É um típico dever fundamental que abrange todas as tarefas de defesa, de acordo com as capacidades de cada um e, por isso, não se confina a momentos de ameaça de guerra ou guerra efectiva nem à prestação de serviço militar ou cívico. Tarefas de defesa que desde logo se inscrevem no esforço de consolidação de uma cultura de liberdade, indispensável à correcta assimilação do devir socio-constitucional.

Como direito, porém, a defesa nacional ou, como a Constituição intencionalmente qualifica, a «defesa da Pátria», a fim de envolver um quadro valorativo vasto que apela aos valores ancestrais e à permanência territorial e cultural de uma concreta sociedade política, significa que a nenhum membro da sociedade pode ser negada a sua participação nas tarefas da defesa. O Estado, a quem este direito se opõe, tem o dever de reconhecer a todos os cidadãos, sem quaisquer discriminações, particularmente de natureza política ou ideológica, a sua capacidade para contribuir para tais tarefas. E porque se trata de um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias fundamentais previstos na parte I da Constituição, este direito beneficia do correspondente regime constitucional de protecção, previsto nos artigos 18.º. Por outras palavras, o direito de defesa nacional é um direito directamente aplicável que vincula entidades públicas e privadas e que só pode ser restringido nos casos previstos na Constituição. E mesmo nestes casos, a restrição terá de ser definida na exacta medida da sua necessidade para a salvaguarda de outros direitos e interesses constitucionais-

mente protegidos, devendo essa definição revestir a natureza de lei geral e abstracta.

O dever fundamental de defesa nacional e o direito que lhe anda conexo, pertença indelegável de todos os cidadãos, não se pode, no entanto, confundir com a tarefa fundamental que ao Estado constitucionalmente incumbe de defesa nacional, apesar das necessárias interligações e imbricações.

Ora vejamos.

4. A defesa nacional compreendida como dever e direito dos cidadãos funda-se na autodeterminação destes e traduz-se no reconhecimento a estes do papel de partes autónomas e individualizadas, com as suas capacidades próprias, i.e., os seus defeitos e qualidades concretas, no cumprimento de uma tarefa de preservação do todo social a que pertencem, de salvaguarda da colectividade politicamente organizada de que são membros e para a constituição da qual individualmente contribuem com a sua intrínseca dignidade. Que o mesmo é dizer, à defesa nacional neste contexto está ausente directamente a ideia de representatividade democrática inerente ao Estado português; trata-se de um direito/dever que tendo de ser pessoalmente assumido pelos cidadãos perante o Estado e, por isso, sendo exercitado em clima de concorrência de autonomias, se desenvolve à margem do Estado ou para além dele. Mas porque se trata de um direito/dever de empenhamento na coisa pública, através da criação do que pode designar-se por espaço de «publicidade activa», a defesa nacional vem a recuperar reflexamente, ainda no contexto em que nos situamos do direito/dever dos cidadãos a ideia de Estado democrático que, no caso português, será de democracia representativa.

Diversamente, a atribuição constitucional ao Estado da tarefa de defesa nacional parte do não reconhecimento do Estado como entidade «a se», capaz de se auto-determinar de acordo com interesses próprios. Parte do Estado como um instrumento ao serviço do homem, como entidade sem fins próprios, como ente que vive dos objectivos e tarefas que a sociedade quando se «constitui» como um todo político lhe predetermina.

Ora, de acordo com a Constituição, são fixados ao Estado tarefas específicas, de índole fundamental, abrangentes, que correspondem à manutenção e defesa dos princípios políticos essenciais à vida constitucional, tarefas assumidas por intermédio da acção política e da acção legislativa. Por sua vez, tais tarefas irão concretizar-se numa multiplicidade de tarefas de segundo grau, instrumentais relativamente àquelas, incumbências particulares de desenvolvimento e concretização em regra sob a veste de intervenção administrativa.

Do exposto, importa reter e evidenciar não ser o Estado uma entidade com fins que emanem de si, independentes do homem. Mais. Não só não possui objectivos próprios como ainda não pode, com autonomia, i.e., à margem da comunidade política que o «constituiu», seleccionar aquele ou aqueles que deve prosseguir, com prejuízo de outros. A sua vida está condicionada constitucionalmente. Nasce como instrumento do homem e da comunidade em que este se insere e, por isso, não se estranha que só no quadro da Constituição, com a estrutura que esta lhe confere, a sua acção adquira legitimidade.

5. Tendo como pano de fundo estas ideias, as tarefas fundamentais do Estado ganham outra luz, concretamente a garantia da independência nacional e a criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovem, e a defesa do Estado de Direito e dos princípios democrático e social. Com efeito, delas se extrai que a prossecução das tarefas estaduais não se pode empreender enquanto não forem definidos os meios capazes de se atingirem os fins propostos para essas tarefas, os quais passam pela determinação da estrutura interna do Estado, pela designação dos seus órgãos decisórios, pela definição das prioridades e «timings» de acção. E, para proceder a um tal empreendimento, exige-se, de novo, a intervenção da comunidade política, a participação dos cidadãos através do sufrágio, a fim de escolher os seus representantes e programas de acção política. Só então o Estado se pode pôr em movimento. A exigência da participação dos cidadãos não é, pois, indispensável somente no momento em que o Estado se «constitui» e predetermina em direcção a fins mas ainda no momento em que se orienta e actua para realizar esses fins, preenchendo e cumprindo as tarefas que estes demandam. Em qualquer dos casos, porém, pese embora encontre o fundamento da sua existência e a razão da sua força para subsistir e se abrir ao futuro no homem, o Estado adquire vida autónoma relativamente a todos e a cada um dos cidadãos e uma vida que se exterioriza através de um poder com características próprias, um poder soberano capaz de se impor coactivamente ao homem e à comunidade. É nesse sentido que se entende a capacidade de o cidadão ter direitos e deveres face ao Estado, como parte que se opõe a outra parte – cidadão versus Estado. E é pelo facto de o Estado depender da acção do homem que se compreende também a outra faceta do cidadão relativamente ao Estado, traduzida na capacidade não já de ser parte frente ao Estado mas na de participar na construção dos fins do Estado e na vontade de os concretizar.

Há aqui uma dualidade de comportamentos autónomos, do cidadão – ser parte e ser participante –, comportamentos que se não devem confundir, antes

se completam na vivência estadual e, em concreto, na compreensão e desenvolvimento da defesa nacional, que assume a faceta de dever/direito do cidadão e a faceta de tarefa estadual. Enquanto parte, o cidadão tem deveres para com o Estado, bem como a possibilidade de exigir deste o cumprimento das condições de realização dos seus direitos; enquanto participante, não só dá vida ao Estado como contribui, através dos meios democráticos reconhecidos constitucionalmente, para a projecção de uma vontade unitária e aglutinadora, de acordo com programas políticos, i.e., programas de acção maioritariamente aceites, vontade essa decisiva para o cumprimento das tarefas estaduais e especificamente, para a consecução da tarefa de defesa nacional. Mas mais ainda. Na complexa imbricação da vida humana e social, o cidadão, enquanto parte, defende interesses seus, i.e., interesses de que é titular; enquanto participante da vontade estadual, o cidadão defende já não interesses próprios mas interesses colectivos, do todo de que faz parte.

Esta a riqueza do Estado democrático e de direito: a manutenção permanente do diálogo entre a pluralidade de autonomias que compõem o ser social e a unidade da autonomia estadual, entre a diversidade de interesses pessoais e a unicidade do interesse colectivo, diálogo valorativo por excelência que quotidianamente se projecta no relacionamento necessário entre o cidadão, na realização das suas actividades, e o Estado, na concretização das suas tarefas.

Importa agora dar um novo passo.

6. Quando se fez há pouco uma aproximação ao conceito de «defesa nacional» enquanto tarefa do Estado deixou-se claro que, em resultado da sua actual compreensão constitucional, a defesa nacional era uma tarefa abrangente, espraiando-se por áreas eminentemente políticas, mas também económicas, militares, sociais, culturais. Além disso, ficou igualmente claro que se tratava de uma tarefa a executar unitariamente, por órgãos funcionando em unísono, de acordo com um programa político maioritariamente aceite e fundado em determinada concepção da sociedade e dos factos sociais, ou não fosse uma única a vontade do Estado. Torna-se neste momento importante acrescentar que, sob pena de subversão da autoridade legítima instituída pela sociedade através do sufrágio universal, e, logo, em último termo, sob pena de atentado contra o poder do povo expresso nesse sufrágio, a acção do Estado não pode, neste particular, ser concorrencialmente exercida.

Mas, pergunta-se, o que significa dizer que a acção do Estado e, logo, a tarefa de defesa nacional, não pode ser exercida concorrencialmente? Pois pretende-se tornar claro que o pluralismo de interesses individuais, que, no

âmbito da sociedade politicamente organizada, conduz à existência de correntes de opinião, concorrência de ideias, interesses ou grupos, não tem entrada no Estado, quando este promove as tarefas, constitucionalmente definidas e, nomeadamente, quando empreende a tarefa de defesa nacional. A não ser assim, a tendência irá no sentido da diluição do princípio da democracia representativa sobre o qual emerge a autoridade do Estado de Direito em que vivemos. A não ser assim, a todo o tempo se poderiam pôr em causa os programas políticos do Executivo a quem democraticamente foi conferido o poder de governar, bem como, a não ser assim, perderia todo o sentido a própria ideia de mudança do Governo ou alternância das forças políticas no poder.

7. O que se acaba de dizer remete-nos para a consciencialização da problemática da democracia participativa ou participada, como se queira, também ela constitucionalmente consagrada, na onda da nova compreensão da democracia e que reveste interesse particular no desenvolvimento da faceta administrativa do Estado. Ora, no contexto de uma democracia representativa, compete ao Governo a direcção das opções respeitantes à defesa, desenvolvendo uma acção administrativa interdepartamental, ramificada mas integrada, de preservação da quadratura de valores e instituições em que o Estado assenta, fortalecendo potencialidades e minimizando fraquezas com vista à superação dos perigos que afectem ou possa afectar aquelas entidades. Por seu turno, no contexto de uma democracia participada, o Governo e a sua administração devem ouvir os cidadãos, devem auscultar o sentir da colectividade, reunindo informações que depois irão trabalhar, decidindo fundamentadamente em conformidade com os objectivos a atingir e os meios de que dispõem para os atingir.

Nessa tarefa, não pode o Governo e a sua administração esquecer o princípio da autoridade imanente à sua acção. Com efeito, perante a participação activa de cidadãos e grupos de interesses, o Governo e a Administração não podem deixar que se instale um clima de indefinição ou indecisão, quando não de ingovernabilidade. As diferentes posições individuais ou correntes de opinião irão servir ao Governo e à Administração para um melhor conhecimento, mais claro e aprofundado, da realidade a que a sua acção se aplica. Não para porem em causa políticas escolhidas através do voto maioritário não para criarem a indefinição da decisão estadual.

8. Além disso, e perante a diversidade de posições individuais, não deve a Administração esquecer também, na sua acção, o respeito pelo princípio da imparcialidade.

Por intermédio deste princípio, de consagração constitucional, pretende-se apontar para a obediência necessária do Governo ou, mais concretamente, da Administração, para a natureza neutral da consecução das tarefas estaduais e, entre elas, da tarefa da defesa nacional. Que o mesmo é dizer, pretende-se realçar o facto de que o Governo e a sua Administração se não podem servir do poder que detem para introduzir distorções no processo concorrencial das correntes de opinião política presentes no âmbito social, sequer no sentido de sobre elas exercer uma posição de domínio, tendente à dissolução daquelas. É claro que o Governo tem de cumprir um programa político do qual flui uma particular concepção da sociedade. Mas o que não pode, porque a tanto lhe veda o princípio da imparcialidade, é usar o seu poder para abafar e, no limite, eliminar, as concepções políticas que se opõem ao seu programa de acção, e usar o seu poder para privilegiar e, no limite, permitir a reprodução sucessiva no Governo do programa político de quem vencer as eleições.

O que tudo nos remete para a consciencialização de que o equilíbrio e a moderação da acção estadual num Estado democrático de Direito é um equilíbrio difícil, a refazer permanentemente, um equilíbrio entre a garantia das condições de exercício da pluralidade política ou do princípio do pluralismo político e a preservação do princípio da autoridade legítima da acção estadual, decorrente do sufrágio expresso em eleições livres.

Este equilíbrio, exigente e exigido à correcta condução da vida político-estadual, traduz, na essência, e daí a sua importância, a ideia de que é necessário relativizar o princípio democrático maioritário, que o mesmo é dizer, a ideia de que há perigo em deixar absolutizar o princípio maioritário. Nesse perigo incorreu a concepção da vontade geral de Jean Jacques Rousseau, coincidente com a vontade da maioria e expressão mesma da vontade do Estado, e todos estão seguramente recordados dos resultados nefastos que decorreram para os povos sempre que se pretendeu dar concretização prática a esta concepção.

9. E uma nova ideia importa aqui realçar, em consequência do que acaba de se afirmar: a manutenção e o permanente reforço do pluralismo político, que outra coisa não é do que o reforço da liberdade individual face à liberdade expressa colectivamente através do voto, procura dar expressão a valores e princípios que transcendem as decisões do poder democrático, valores e princípios perante os quais as decisões democráticas devem ceder, porquanto traduzem ou desenvolvem a ideia mesma de justiça.

A dignidade da pessoa humana, a vida e a integridade física dos indivíduos são valores que não podem estar ao dispor dos titulares do poder político, ainda

que legitima e democraticamente eleitos. Em moldes jurídico-políticos dir-se-á que a ideia de justiça ou o princípio da justiça limita o princípio maioritário, sustenta-se no quadro de valores do homem forjado na intersubjectividade que quotidianamente o realiza, e encontra na garantia do princípio do pluralismo político a sua efectividade. É neste contexto que se afirma não ser lícito atentar contra a vida de um membro da comunidade pese embora a maioria da comunidade se pronuncie nesse sentido. Isto salvo o caso extremo desse indivíduo pôr em perigo a vida da colectividade permitindo a configuração de uma situação de legítima defesa colectiva. Neste caso, porém, já não é por força de uma vontade inerente à decisão maioritária que se atenta contra a vida desse membro na comunidade: Atenta-se contra esta vida em decorrência de uma concreta situação moldada como de legítima defesa colectiva.

Em suma, de tudo decorre ser preciso manter clara a distinção entre, de um lado, a sociedade e as autonomias de que se forma, o pluralismo que a caracteriza e, de outro, o Estado e a projecção unitária de uma vontade, forjada no mencionado pluralismo social, única forma de manter e desenvolver a ideia de limite e controlo da acção estadual, democrática e de direito, e de a defender enquanto tal.

**10.** Com este enquadramento, compreende-se a redobrada atenção e as particulares cautelas que se devem ter no pôr em marcha de um sistema racional global de defesa nacional no âmbito de um particular programa político e no acompanhamento da sua execução. A racionalidade do sistema que a Administração Pública gera, o aproveitamento técnico do seu potencial estratégico, a eficiência no manejo de meios dirigidos aos fins predeterminados legal e politicamente devem permanentemente subordinar-se a critérios valorativos normativizados, desempenhando a Administração Pública o seu papel com imparcialidade, sem aniquilar as autonomias sociais com que tem de contracenar. A Administração Pública deve, em conclusão, agir por forma a equilibrar a força centrípeta que a impele para um centro unitário de decisão e a força centrífuga que a afasta do centro e a encaminha para a dispersão. A abertura à sociedade civil é pois indispensável para garantir a recolha de informações necessárias à execução da política de defesa nacional e definição permanente da sua estratégia e acção, tarefa que passa pela contribuição dos cidadãos e dos grupos em que estes se inserem, no constante respeito pelas respectivas autonomias.

**11.** Questão diferente da que temos vindo a trabalhar mas não menos importante do que esta diz respeito à organização da Administração

Pública e à forma como essa organização se projecta na actividade administrativa.

Inserido num quadro evolutivo imposto pela tradição liberal, o Estado moderno constitucional cumpre, desde logo, o princípio da separação de poderes como forma organizatória de moderação do poder político. Dividir para enfraquecer foi o lema dos que idealizaram, em pleno período de absolutismo régio, a ideia da separação de poderes, com os olhos postos na preservação da liberdade e segurança individuais e no pluralismo político. Em sua concretização, o Governo ganha autonomia institucional face à Assembleia da República, ao Presidente da República e aos tribunais, pese embora todos confluem ou devam confluir, no exercício de um poder configurado unitariamente e legitimado no direito. Por sua vez, simultaneamente órgão político e órgão superior de uma organização tentacular a que se chama Administração Pública, o Governo começa por ser a cúpula de um aparelho que se desdobra em diferentes ministérios em função da especialização das necessidades impostas pelo programa político gizado pelo Governo e aprovado na Assembleia da República, tendo presente uma certa concepção de sociedade e dos factos políticos.

E é ainda por força do princípio da separação de poderes, estritamente ligado ao pluralismo político, que a Administração Pública se não apresenta, por sua vez, de um modo centralizado antes como um conjunto colorido de Administrações Públicas ou autonomias administrativas quer enquanto entidades reconhecidas pelo Estado – autarquias locais, associações públicas – quer enquanto entidades por ele criadas – institutos públicos.

Do mesmo modo, a obediência ao sempre mencionado pluralismo político, obriga a que a Administração Pública se organize internamente por forma a dar cumprimento ao princípio da participação dos agentes e funcionários na formação das decisões, bem como obriga a desconcentrar as suas tarefas, por órgãos diversos, a fim de as aproximar das populações. A lei atribui competências próprias a órgãos subalternos e cada vez permite mais a delegação de poderes. Por outro lado, cria órgãos consultivos que estudem os problemas antes de as decisões serem tomadas e institucionaliza meios de audição dos cidadãos sobre problemas bem delimitados. A dispersão da actividade administrativa aparece, a final, como consequência deste particular modo de organizar a Administração Pública o que se revela especialmente negativo sempre que está em causa a execução de acções políticas envolvendo várias entidades públicas, departamentos ou serviços. Por isso se prevêem fórmulas que obviem a este inconveniente e se institucionalizam poderes como o de direcção, o de

superintendência e o de tutela, capazes de reassumir na Administração Pública a ideia de unidade por sobre a pluralidade de administrações públicas. Por outro lado, a coordenação interdepartamental deixa de ser uma forma ou instrumento de acção unitária para se materializar, que o mesmo é dizer, a forma de executar através da coordenação transforma-se num momento essencial da matéria a executar porquanto sem aquela esta se dilui e perde sentido.

**12.** Ascende, assim, à ribalta governativa da acção política, o conceito de estratégia, expurgado hoje dos elementos que o conotavam estritamente com a arte da guerra e a área da segurança. Do meio militar em que nasceu, a ideia de estratégia conserva o sentido de esforço por ultrapassar obstáculos com vista à obtenção de fins preestabelecidos mas ao espriar-se pelos diversos meandros da acção governativa, a ideia de estratégia transformou-se em elemento por excelência do desenvolvimento da acção política. Não admira, por isso, que se fale hoje abundantemente em estratégias sectoriais e, mais amplamente, em estratégia nacional. Esta última interessa-nos particularmente porque se entrelaça com o conceito de defesa nacional entendido nos moldes já definidos. Por intermédio do conceito de estratégia nacional, pretende-se apontar para a capacidade que o Governo deve ter para pôr em marcha o seu programa de acção política, legitimamente aprovado pela Assembleia da República, coordenar e criar espírito de cooperação entre as partes envolvidas, programar formas de superação dos obstáculos que surjam à execução desse programa, com vista à consecução dos fins do Estado no quadro de valores que o enformam e lhe dão rosto. Por meio da defesa nacional pretende-se caracterizar não já uma capacidade de manejar meios e sim caracterizar os próprios meios que, de qualquer natureza, são o suporte do referido quadro valorativo que enforma o Estado, valores que, consciencializados pela colectividade, a tornam capaz de responder cabalmente às ameaças que possam surgir à segurança nacional.

Em suma, compete ao Governo, através da sua Administração, executar a tarefa de defesa nacional de que constitucionalmente o Estado está incumbido e não surpreende que, face à natureza plural e multifaceta da Administração Pública, essa tarefa exija uma estratégia específica, integrante da própria tarefa de defesa nacional. Tal como de uma pléiade de músicos e instrumentos diversos é possível extrair, com um bom orquestrador, os sons harmoniosos de uma sinfonia, de concreto, assim também da acção dos vários órgãos do Estado e, em particular, das várias administrações públicas, se espera que resulte a coesão interna do Estado e o reforço dos valores em que assenta. Tudo, sem pôr em causa a necessária distinção entre a sociedade civil e as autonomias que

dela fluem, de um lado, e, de outro, o Estado que a sociedade globalmente «constituiu». Que o mesmo é dizer, tudo com salvaguarda do respeito pela pessoa humana, o que implica o reconhecimento da capacidade do homem, como cidadão, ser simultaneamente parte, i.e., titular de direitos e deveres para com o Estado, designadamente no âmbito da defesa nacional, e participante, i.e., alguém que contribui para a formação da vontade unitária que o Estado democrático e de direito expressa na sua acção quotidiana, nomeadamente na sua acção de defesa nacional. Caso contrário, a defesa nacional transforma-se numa actividade de reprodução do Estado, de estagnação do quadro de valores em que o Estado se funda e, por seu intermédio, o Estado democrático pode insensivelmente evoluir para um Estado autocrático.

E é hora de terminar.

Antes do ponto final, gostaria, porém, de lembrar o que Michel Foucault, de um modo exemplar, referia na sua obra filosófica. Por muito que doa ao nosso «ego», não problematizamos o que nos apetece. Amarrados estreitamente ao tempo em que vivemos, problematizamos o que e como apetece a esse tempo. «Não é capaz de contornar a floresta quem está dentro dela».

*Maria da Glória Garcia*