
ACERCA DO CONCEITO ESTRATÉGICO
DE DEFESA NACIONAL
— DOS ANOS 60 À ACTUALIDADE —

Mira Vaz

ACERCA DO CONCEITO ESTRATÉGICO
DE DEFESA NACIONAL
— DOS ANOS 60 À ACTUALIDADE —

1. INTRODUÇÃO

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, no seu actual formato, representa uma decidida ruptura com os processos e as concepções anteriores. Em muitos planos: na forma, claramente assumida e explicitada em diploma legal — a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 31 de Janeiro — quando, anteriormente, não passava de um difuso enunciado de intenções, a deduzir das propostas políticas e das actividades concretas dos governos; na concepção, presentemente global, sectorialmente integrada e interdepartamental, consequência de um entendimento moderno ⁽¹⁾ da Defesa Nacional: *Actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas* (art.º 1.º do Capítulo I da Constituição da República Portuguesa); nos objectivos, radicalmente diferentes dos prosseguidos nos tempos da Nação multirracial e pluricontinental; na publicitação, abandonando-se o anterior secretismo que muitos consideravam inadequado; nas competências dos órgãos responsáveis pelo estudo, proposição, conselho, aprovação, execução e fiscalização do preceituado.

Não é porém a primeira vez que, em Portugal, o termo Defesa Nacional é referido em diploma legal ⁽²⁾, nem é seguramente a primeira vez que se pensa e se age de acordo com os seus interesses. Numa conferência proferida no

⁽¹⁾ Esta modernidade, no entanto, não supera algumas imprecisões de formulação do actual CEDN, o qual, conforme assinala o General Bettencourt Rodrigues, «[...] se não apresenta com contorno perfeitamente definido, conteúdo rigorosamente estabelecido, limites claramente demarcados e possibilidade maior de exploração no plano prático [...]» (11; 32).

⁽²⁾ Segundo o Tenente-Coronel Brandão Ferreira, «[...] a primeira vez que o termo Defesa Nacional aparece na nossa legislação, julga-se ter sido num decreto de 1890, logo a seguir ao *Ultimatum*, que cria o Fundo Permanente de Defesa Nacional [...]» (3; 47).

Porto em 7 de Junho de 1985, o Comandante Virgílio de Carvalho afirmou, referindo-se à forma como Portugal manteve a sua individualidade no decurso da História, que «[...] Não será porventura apropriado falar-se de conceitos estratégicos de Portugal no sentido exacto da expressão [mas poderá] falar-se da existência real desses Grandes Objectivos e da maneira como hoje se vê que foram prosseguidos ao longo dos séculos [...]».

O Prof. Borges de Macedo, por seu turno, em *História Diplomática Portuguesa — Constantes e Linhas de Força*, referindo-se aos primeiros anos de Portugal como nação independente, caracteriza assim as Linhas de Força da política nacional:

[...] Pela via militar, a princípio, diplomática, logo depois e sempre, valorização e isolamento da área específica a Portugal, dentro de uma determinada ordenação geográfica; pela via política interna, determinação das forças de maiores nexos internacionais, de modo a assegurar a sua subordinação ou dependência relativamente aos poderes nacionais; pelas relações externas, já regulares, propósito de abrandamento das pressões na fronteira terrestre com o reino de Leão. Para isso, apelava-se para uma ou mais potências que a pudessem compensar e, por consequência, garantissem o equilíbrio, na parte que lhes pudesse competir e interessar: o Papado, a Flandres, a importância da autonomia dos serviços transitários de alcance europeu, constituídos pela linha de costa do extremo ocidente da Península, em poder do estado português, dela divergente. O recurso à acção militar dos cruzados que necessitavam da costa portuguesa, em condições da maior segurança, completava, nesse plano, o significado dos portos abertos ao tráfego cristão. Tornava-se uma necessidade para o próprio equilíbrio peninsular que a região do extremo ocidente da Península se não ligasse nem ao centro da Meseta nem ao leste mediterrânico [...]» (6; 16).

Na verdade, se se analisarem as diversíssimas conjunturas com as quais Portugal se viu confrontado no decurso da História e as soluções que os responsáveis, utilizando os recursos disponíveis, foram capazes de conceber e executar, percebe-se claramente que toda aquela actividade tinha como objectivo principal «[...] a administração realista, mas orientada pela vontade política,

desse recursos, com vista à defesa da independência e da segurança nacionais [...] » (6; IX).

Se se cotejarem as reflexões de Borges de Macedo e de Virgílio de Carvalho com o enunciado do art.º 1.º do Capítulo I da CRP, conclui-se que uma parte significativa dos Grandes Objectivos que a actual política de defesa fixa ao Estado e aos cidadãos para preservação dos valores essenciais da nação já estava presente, ainda que de uma forma não explícita, no pensamento e na acção dos primeiros reis portugueses.

Há que ter em conta, contudo, que a tarefa de deduzir esses objectivos no período coberto pelo presente trabalho é particularmente espinhosa. De facto, além de politicamente perturbado durante os dois primeiros anos que se seguiram ao 25 de Abril, verifica-se para além dessa data e por prazo assaz longo uma situação de vazio legislativo em muitos aspectos relevantes da política geral e em particular da política de defesa. Derrogados, com a Revolução de 25 de Abril de 1974, os fundamentos e os objectivos políticos até aí prosseguidos em nome de uma concepção multirracial e pluricontinental da pátria portuguesa, as forças políticas dominantes não puderam, ou não souberam, encontrar em tempo oportuno os consensos necessários à formulação de uma nova política de defesa, tendo prevalecido, de início, a *leitura revolucionária* do Programa do MFA de que se deduziu uma «interpretação pan-fundamentalista» dos desígnios nacionais, a qual inviabilizou qualquer opção coerente em matéria de defesa nacional.

A inexistência de um CEDN que explicitasse um consenso alargado das principais forças políticas foi frequentemente apontada como um entrave inultrapassável ao arranque de algumas medidas relacionadas com a defesa do País. Porém, como muito acertadamente faz notar o Comandante Virgílio de Carvalho, os Interesses Nacionais, dada a sua importância, não podem estar dependentes de formalização legislativa, sendo obviamente prosseguidos, em permanência, por qualquer governo patriótico e responsável, mesmo sem dispor para tal de directivas escritas. Na verdade, um Conceito Estratégico de Defesa Nacional pode resumir-se a *um conjunto de princípios gerais doutrinários, a formular com a maior simplicidade possível, e tendo como propósitos defender a integridade do Território Nacional (TN) e a segurança de pessoas e bens, e contribuir para a liberdade de acção do país* (1; 252). Estas formulações genéricas, sem as quais toda a História de Portugal careceria de fundamentação

geoestratégica, não necessitam, para serem concebidas e realizadas, que um documento formal lhes forneça suporte legal.

Não existe portanto, até 31 de Janeiro de 1985 (data da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85), um CEDN com formulação idêntica à actual. Tal não impede que se deduzam, da documentação pertinente ⁽³⁾ como das actividades desenvolvidas pelo Estado e pelos seus agentes, os aspectos fundamentais da estratégia adoptada no período coberto pelo trabalho ⁽⁴⁾, comparando-os posteriormente com os que caracterizam o actual CEDN.

Poder-se-á então constatar a constância, no tempo, das grandes linhas orientadoras da política nacional e dos seus objectivos essenciais, particularmente quanto ao que o Prof. Borges de Macedo destaca como um ponto fixo da nossa História: a vocação, centrifugista, que tornou possível a resistência ao centripetismo continental de Castela.

2. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO

2.1. *Durante as guerras de África*

Neste período, toda a actividade política estava orientada para a defesa de um projecto de país multirracial e pluricontinental. A guerra de África — a consequência mais evidente das opções políticas do governo de então — durou de 1961 a 1974 e impregnou todas as acções do estado e dos cidadãos de uma forma obsessiva.

Embora o Desenvolvimento, a Justiça e o Bem-Estar, nunca fossem postos em causa como Grandes Objectivos Nacionais, a verdade é que naquele período todas as forças morais e materiais do país pareciam orientar-se para a manutenção dos territórios ultramarinos. É verdade que, nos organismos internacionais, a diplomacia falava de uma evolução futura; mas não eram claros os contornos e as orientações dessa mudança.

⁽³⁾ Designadamente a Lei n.º 2084 de 1956, em vigor à data do 25 de Abril, e a Constituição de 1976, revista em 1982, 1989 e 1992.

⁽⁴⁾ Título I do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Como já se disse, não existia qualquer CEDN na sua formulação moderna; mas tanto a Constituição (de 1933), como a Lei n.º 2084 de 1956, como as declarações e a prática política dos diversos governos, confirmam a prevalência do vector militar na política de defesa, e reforçam a convicção de que o mais importante de todos os objectivos do Estado, aquele a que tudo se subordinava, era de facto a manutenção dum espaço físico que se estendia «do Minho a Timor».

Em situação de grande isolamento político externo, o Governo apresentou sempre a sua política ultramarina «[...] no contexto da guerra fria e da luta ideológica Este-Oeste, que se processava tanto em África como no plano parlamentar das Nações Unidas. [Resultava de uma...] luta pelo poder no plano mundial, além de traduzir uma nova partilha de África, que conduziria a um neocolonialismo de exploração económica [...]» (8; I; 88).

Em consonância com este entendimento, Portugal opunha-se àquilo que designava por *apressada concessão de independência às colónias* reclamada pela ONU, contrapondo que «[...] o incremento das responsabilidades políticas e administrativas tivesse sempre, ao longo desse processo evolutivo, uma correspondência na capacidade dos quadros de as assumirem e executarem [...]» (8; I; 89).

Do vastíssimo normativo aplicável à problemática da defesa nacional, destacaremos apenas alguns aspectos das disposições directamente relacionadas com os Grandes Objectivos e com a Política Geral do Estado — o domínio por excelência da estratégia.

Em primeiro lugar, a Constituição de 1933. Na opinião de Franco Nogueira, trata-se de «[...] um diploma programático, denso de conteúdo ideológico. Marca na vida portuguesa o início de uma época, que se opõe à Constituição demoliberal de 1911 e procura subordinar a acção do Estado a uma filosofia política, a uma ética social e económica, e a um sentimento místico. [...] Estamos, em primeiro lugar, perante um pensamento nacionalista, que mergulha nas raízes mais profundas e mais remotas do substracto político e social da nação portuguesa [...]» (9; 11).

A inclusão, como matéria constitucional, do Acto Colonial, no qual se afirma a missão histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos, como partes integrantes do Império, solidários entre si e com a Metrópole, reflecte de forma expressiva os valores dominantes do regime político.

Semelhante enquadramento constitucional engendra sem surpresa uma acentuada supremacia do vector militar na política de defesa (⁵), conforme faz notar o Coronel Loureiro dos Santos:

[...] destas normas resultava um Conceito de Defesa Nacional baseado na ideia da protecção militar do País, em que o vector militar, de forma isolada, se encarregava de assegurar a integridade do território e a manutenção da ordem e da paz pública. É bem certo que esta concepção tradicionalista, por influência da realidade, sofreu um rude golpe com a guerra 39-45, que impôs a sua alteração, um tanto à revelia da Constituição, através da Lei 2084.

Note-se, contudo, que esta lei foi praticamente letra morta. Basta ver quais os assuntos abordados em Conselho Superior de Defesa Nacional (normalmente só assuntos militares) e a forma desastrosa como foi tratado o problema ultramarino [...] (4; 218).

De facto, se a lei «não tivesse sido praticamente letra morta», ter-se-iam verificado alterações significativas no âmbito da política de defesa, pois o respectivo texto, sem deixar de reflectir a filosofia política do regime, expressa já um conceito de defesa nacional muito próximo do adoptado modernamente, conforme pode constatar-se pela leitura de algumas disposições mais significativas:

BASE II.2. — Para que a Nação esteja pronta a resistir a qualquer agressão inimiga ou a satisfazer compromissos internacionais que tenha assumido, compete ao Governo, desde o tempo de paz, tomar as providências necessárias à preparação moral, técnica, administrativa e económica do País, nos seus aspectos militar e civil.

BASE VII.1. — Compete ao Governo, em tempo de paz, promover, orientar ou dirigir a preparação da defesa nacional, especialmente no que se refere:

- a) A organização e preparação das Forças Armadas;
- b) A organização e preparação da defesa civil, da assistência às populações e da salvaguarda dos bens públicos ou particulares;

(⁵) Por força dos art.ºs 53.º e 58.º, competia ao Estado assegurar a existência e o prestígio das instituições militares de terra, mar e ar, como exigência das supremas necessidades de defesa da integridade nacional e de manutenção da ordem e da paz pública.

- c) A mobilização militar e civil;
- d) A reunião dos recursos indispensáveis à sustentação da guerra;
- e) A acção diplomática tendente a conseguir os necessários apoios externos.

Com base na legislação em vigor, e tendo em consideração as conjunturas externa e interna e as influências por elas projectadas sobre a situação das diversas parcelas da Nação Portuguesa no período considerado, o Major Ferreira Valença aproxima-se do que poderia constituir o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de então, ao propor as seguintes prioridades de segurança para Portugal (*):

- a) *defesa interna dos vários territórios, em particular os do ultramar, contra acções de subversão interna dirigidas e apoiadas do exterior;*
- b) *contenção e repressão das ameaças e das agressões partidas do exterior, contra os nossos territórios, em particular no ultramar, e enquadradas, quer no movimento afro-asiático anti-ocidental, quer na manobra de aproximação empreendida pelos soviéticos;*
- c) *colaboração na defesa colectiva da Europa, contra uma acção directa dos soviéticos, a qual, a ter lugar, quase certo desencadeará um conflito em escala mundial [...];*
- d) *defesa contra as agressões partidas de Espanha, de Marrocos e dos países africanos vizinhos, hoje militantes como nós nas fileiras e nos princípios ocidentais [...].*

2.2. No período entre o 25 de Abril de 1974 e a promulgação da Constituição de 1976

Com o 25 de Abril, a concepção da política e a sua prática foram profundamente alteradas. À excepção de Timor, objecto de um tratamento político diferenciado, todas as antigas colónias ascenderam à independência antes do fim do ano de 1975. E esta rápida concessão de independências parece constituir o único empreendimento deliberado do poder político-militar de então.

(*) Em *Política Militar Nacional — Elementos para a sua definição*, Lisboa, 1959.

No espaço de tempo compreendido entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Novembro de 1975, data do triunfo das facções moderadas das Forças Armadas sobre as correntes terceiro-mundistas e radicais, o recurso frequente às armas ou a ameaça do seu uso provocaram uma turbulência social tão extensa e profunda que, em rigor, nenhum órgão de soberania ou sede de poder, independentemente da sua legitimidade, pareceu capaz de impor uma política de estado, quanto mais de conceber e de levar a cabo um Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Além disso, o termo desta agitação não significou, no imediato, uma clara assumpção do poder político pelas entidades responsáveis. O apaziguamento da conflitualidade social foi evidente após o 25 de Novembro de 1975; mas não é possível descortinar desde logo, nas palavras e nas acções das novas sedes de poder, as orientações e as atitudes capazes de configurar uma estratégia coerente.

No plano da produção legislativa, deve destacar-se a Lei Constitucional n.º 3/74, de 14 de Maio, a qual contém as normas transitórias a observar, no âmbito da política de defesa e muito especialmente do seu vector militar, até à promulgação da CRP pela Assembleia Constituinte. Assim, o art.º 19.º, n.º 1, dispõe que «[...] A estrutura das Forças Armadas é totalmente independente da estrutura do Governo Provisório [...]», enquanto o art.º 22.º, n.º 1, se refere à criação de um «[...] Conselho Superior de Defesa Nacional, com a atribuição de concertar a política e a acção de defesa nacional [...]».

A independência das Forças Armadas relativamente ao poder político traduzia, no plano legislativo, a relação de forças que prevalecia na sociedade portuguesa; mas representava uma clara desarticulação das estruturas que em situação de normalidade institucional são responsáveis pela concepção e condução da política de defesa nacional. Este estatuto de independência das Forças Armadas relativamente aos órgãos de soberania habitualmente competentes em regime democrático, é que caracteriza verdadeiramente o período iniciado com a Revolução de 25 de Abril de 1974 e que termina com a promulgação da Constituição da República Portuguesa em 2 de Abril de 1976, data a partir da qual as Forças Armadas viram a sua independência face ao poder político significativamente reduzida.

De facto, as insanáveis divergências ideológicas entre forças políticas só foram apaziguadas quando, na sequência dos confrontos de Novembro de 1975, os representantes das tendências totalitárias e radicais foram afastados dos órgãos de decisão política, ficando a força militar sob comando de militares moderados.

A normalização da vida social, que se segue, embora revele tendência para adoptar padrões próprios da democracia, não consegue, no imediato, influenciar as opções de política geral do Estado; apenas após a promulgação da CRP, em 1976, se estabeleceram os conceitos indispensáveis à formulação de uma nova estratégia nacional.

Em resumo: no período em análise não se detecta qualquer actividade deliberada, com carácter permanente e substância estratégica, destinada a prosseguir Interesses Nacionais, por parte dos órgãos políticos competentes.

2.3. *No período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1976 e 1985*

A situação de grande indefinição ou, pior ainda, de *vacatio legis* em matéria de defesa que prevaleceu, no essencial, entre a promulgação da Constituição de 1976 e a 1.ª revisão constitucional em 1982, conjugada com o pendor terceiro-mundista de algumas normas constitucionais, deu origem a conjunturas de grande melindre, visto que certas disposições da CRP de 1976 eram incompatíveis com a política de alianças que então vigorava, pondo mesmo em causa a qualidade de Portugal como fundador da NATO e a anunciada candidatura à CEE.

Conforme faz notar o Ministro da Defesa Nacional, em Setembro de 1982, na *Memória Justificativa* que acompanhava o *Projecto de Proposta de Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, [...] *Na versão inicial da Constituição de 1976 não havia, a bem dizer, um conceito de defesa nacional: esta não era definida em parte alguma [...], e [...] As missões (das Forças Armadas) eram concebidas numa perspectiva muito ampliada: no plano militar, abrangiam não apenas a defesa contra o inimigo externo, mas também a garantia de ordem interna e da unidade do Estado; no plano político as Forças Armadas eram incumbidas de assegurar o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974, o regular funcionamento das instituições democráticas, o cumprimento da Constituição, a transição da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo e, ainda, a colaboração nas tarefas de reconstrução nacional [...]* (11; 327).

De tal modo assim era que, em 1979, ainda o antigo Primeiro-Ministro Vasco Gonçalves, instado a comentar a política de defesa nacional, invocava o texto da Constituição de 1976, para fazer considerações que já não correspon-

diam minimamente à prática política ou à vera natureza da realidade portuguesa:

[...] É em função dos condicionamentos resultantes das normas constitucionais por que se devem reger as nossas relações com os outros Estados e Povos, das características do novo regime surgido em Portugal, depois do 25 de Abril, e da situação internacional, caracterizada pela existência de dois sistemas económicos mundiais, o capitalismo e o socialismo, que deve ser analisada a nossa participação na NATO [...].

É evidente que a consolidação de um regime democrático de transição para o socialismo no seio da Aliança Atlântica está em contradição com a política que realizam os círculos dirigentes da Aliança, e com os seus objectivos imperialistas. A questão não se põe, aliás, só em relação a Portugal. Ela põe-se em relação a outros países da Aliança onde há possibilidade de surgirem governos de unidade de socialistas, comunistas e outros democratas. São grandes as pressões e mesmo as interferências, que têm sido veiculadas pela NATO, contra a realização dessas possibilidades [...] (4; 34 e 35).

Ou

[...] As Forças Armadas asseguram o prosseguimento da Revolução do 25 de Abril, de acordo com o respeito do Programa do MFA. Garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição. Têm a missão histórica de garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo [...].

As missões das Forças Armadas têm, portanto, um carácter político e ideológico. Mas este carácter que resulta, necessariamente, do carácter político-ideológico da Constituição, não pode, de modo algum, ser confundido com carácter partidário [...] (4; 54 e 55).

No domínio da política de defesa nacional, a Constituição de 1976 — a despeito da sua natureza programática muito marcada por referências político-ideológicas — afirma claramente que o vector militar é apenas uma parte da defesa colectiva e que, no exercício das suas funções, se subordina ao poder político. No art.º 273.º do TÍTULO X (Defesa Nacional) dispõe-se:

1. *É obrigação do Estado assegurar a defesa nacional.*
2. *A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da*

ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

O Tenente-Coronel Loureiro dos Santos destaca o facto de esta Constituição, contrariamente à de 1933, adoptar um conceito muito próximo do que se entende modernamente por defesa nacional. Na verdade, passa a caber às Forças Armadas a defesa dos interesses da República e do Estado, definidos na Constituição e de acordo com a direcção política dos órgãos de soberania competentes, sendo o serviço militar apenas uma das componentes do dever fundamental da defesa da Pátria.

Porém, ao detalhar as funções das Forças Armadas, o texto constitucional de 1976 não consegue evitar as contradições que resultam do facto de ele representar, no essencial, um difícil compromisso entre as diversas forças que partilham o poder. Conforme realça José Miguel Júdice,

«[...] A Constituição teve uma origem contratualista no que se refere à organização do poder político e, concretamente, às Forças Armadas. As várias forças políticas com expressão eleitoral e representação na Assembleia da República aceitaram um conjunto de soluções, depois transferidas para a Constituição, negociadas com as Forças Armadas (quase se diria que em autogestão) através do Conselho da Revolução.

[...] Uma das originalidades da Constituição da República Portuguesa reside na definição das *Funções das Forças Armadas* e, concretamente, na que se inclui no n.º 4 do art.º 273.º: “As Forças Armadas Portuguesas têm a missão histórica de garantir as condições que permitam a transição pacífica para a democracia e o socialismo”.

[...] Daqui decorre naturalmente que às FFAA competirá não só assegurar que a transição para o socialismo se processe de forma pacífica e em que a vontade popular possa determinar o ritmo da evolução, como também que elas terão que actuar positivamente e com decisão contra qualquer tentativa de modificação do objectivo e, nessa medida, da direcção real do processo de evolução [...]» (5; 19 e 25).

Atentas as implicações que o cumprimento destas missões projectaria na política de defesa (da concepção à prática), interessava averiguar de que

maneira a hierarquia superior das Forças Armadas cumpria então o preceito constitucional. E o analista chega a conclusões curiosas:

«[...] A primeira constatação a fazer, após uma análise tão minuciosa quanto possível das tomadas de posição pública das entidades enumeradas [os chefes dos Ramos e o CEMGFA], é a de que nunca produziram — ao agirem no desempenho das funções político-militares e nessa qualidade — qualquer referência ao *socialismo*, à *transição para o socialismo* ou às *funções de garantia de tal transição que incumbiriam às Forças Armadas*, apesar de regulamentarmente definirem o que entendem por missões das Forças Armadas.

Dir-se-á que uma simples omissão não tem efeitos de carácter constitucional. E assim poderia pensar-se. Mas, e este é o segundo aspecto a realçar, sempre que enunciaram as missões constitucionais das Forças Armadas fizeram-no em termos tais que obrigam a que se considere o objectivo do art.º 273.º, n.º 4, como não subsistente, dado que realçam funções que são incompatíveis, formal e substancialmente, com ele.

É assim que o CEMGFA, ao dar posse ao General Lemos Ferreira como CEMFA, afirmou: *Há que reconduzir definitiva e adequadamente as Forças Armadas à sua missão histórica: defender sempre e só os interesses nacionais, garantir as instituições resultantes da vontade livremente expressa e soberanamente repetida através do voto*. Ora, defender sempre e só os interesses nacionais é incompatível, num plano de princípios e num plano jurídico-formal, com o dever de defender a transição para o socialismo.

[...] É ainda o Presidente da República que, na posse do General graduado Loureiro dos Santos como Vice-CEMGFA, enumera de forma exaustiva o que se entende ser a *missão constitucional* das Forças Armadas: “garantir a independência da Nação, a unidade do estado, a integridade do território, assegurar as condições para o regular funcionamento das instituições democráticas”. Ao que Loureiro dos Santos respondeu: “As Forças Armadas são, exactamente, o último garante da existência na sociedade portuguesa da esquerda e da direita; esta é, presentemente, a sua missão histórica: garantir a sobrevivência da democracia”.

[...] Quer dizer, as autoridades político-militares são unânimes no entendimento da missão actual das FFAA como elemento estabilizador e criador de condições de democracia formal e não como elemento activo,

“fermento” ou sequer “catalizador” do processo de transição para o socialismo. No entendimento actual, a missão política das Forças Armadas é garantir a sobrevivência da democracia e não garantir a transição para o socialismo [...]» (5; 27 e 28).

Um dos oficiais citados por José Miguel Júdece, Loureiro dos Santos, também dá o seu testemunho sobre a incerteza e a volatilidade da situação que então se vivia:

«[...] A Constituição da República [de 1976] responsabiliza pela Defesa Nacional quatro órgãos de soberania: a Assembleia da República, o Presidente da República, o Governo e o Conselho da Revolução.

A primeira vista este facto não será relevante. A Assembleia da República legisla sobre a organização da defesa e os deveres dela decorrentes para os cidadãos; o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e o Conselho da Revolução, dentro das linhas orientadoras apontadas pela Constituição, e de acordo com a organização estabelecida, levam a efeito todo o conjunto complexo das acções inerentes à defesa, e dinamizam a Administração, desde a formulação e constante readaptação da política de defesa nacional até à execução de aspectos concretos nos vários sectores que a integram, um dos quais é o sector militar.

[Porém,] Dada a “independência” das Forças Armadas face ao “poder civil” consagrada na Constituição, qualquer que seja a estruturação da Nação para a defesa nacional, o único órgão com autoridade para definir acções de âmbito global, portanto de nível defesa nacional, é o Presidente da República [...].

[Mas,] Pertencendo a legislação relativa a esta matéria à Assembleia da República e ao Governo, tem o Presidente a garantia de que as linhas gerais de acção por si traçadas acolhem a maioria da Assembleia ou são adoptadas pelo Governo? [...].

[E, por fim,] Onde é que está a organização, a nível de Governo, que tenha capacidade para estudar os complexos assuntos da Defesa Nacional? Não é certamente o actual Ministério da Defesa — atentas as funções que lhe estão cometidas e consequente estrutura—; aliás, face à Constituição, o Ministério da Defesa (como elemento do Governo) não tem autoridade sobre as Forças Armadas, pelo que não será ainda por esta via que se consegue sair do impasse [...]» (13; 11 a 13).

No que respeita às funções das Forças Armadas (art.º 275.º), as diferenças entre a versão de 1976 e o texto aprovado na revisão de 1982 são enormes: pôs-se fim ao período transitório, facto que permitiu a aprovação das leis da Defesa Nacional e das Forças Armadas (n.º 29/82) e do Tribunal Constitucional; as Forças Armadas, que por força da Lei Constitucional n.º 3/74, de 14 de Maio, eram totalmente independentes da estrutura de Governo (7), passaram a subordinar-se ao poder político, conforme é de norma nos Estados de direito democrático; eliminou-se qualquer referência ao *espírito do Programa do Movimento das Forças Armadas, ao prosseguimento da Revolução do 25 de Abril de 1974 e à missão histórica [das Forças Armadas] de garantir a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo*, retirando-se portanto às funções das Forças Armadas toda a carga político-ideológica. Assim, no n.º 1 do art.º n.º 275 determina-se que «às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República» e no n.º 3 que «as Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei».

Promulgada no mesmo ano, a Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas — LDNFA), designa no art.º 4.º, n.º 1, o que deve entender-se por política de defesa nacional: *conjunto coerente de princípios, objectivos, orientações e medidas adoptadas para assegurar a defesa nacional, tal como é definida no art.º 1.º*; a sua natureza global, interdepartamental e permanente é claramente assumida no art.º 6.º; o art.º 8.º, por sua vez, atribui ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional *a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional*, relaciona-o com a política de defesa e explicita as competências dos diversos órgãos de soberania na sua concepção e aprovação. Ora, *cabendo ao Governo a definição das linhas gerais da política governamental em matéria de defesa nacional e a condução da política de defesa nacional* (art.º 7.º n.ºs 3 e 2), obviamente que a aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional não poderia deixar de lhe competir, conforme se determina no n.º 1 do referido artigo. Todavia, numa concepção que aponta claramente para o enraizamento da defesa na

(7) No seu art.º 19.º, n.º 1, dispunha-se que «A estrutura das Forças Armadas é totalmente independente da estrutura do Governo Provisório».

Nação, o Parlamento — e, através dele, todo o corpo social da Nação — não poderia deixar de contribuir para a formulação e enriquecimento do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

«[...] A metodologia adoptada pelo legislador para fazer intervir a AR na formulação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional teve em conta não só a possibilidade de o próprio conceito ter que incluir matéria reservada mas, principalmente, teve como objectivo proporcionar ao Governo a recolha de elementos resultantes de uma ampla e generalizada discussão que o debate das grandes opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional sempre proporcionará [...]» (18; 19 e 20).

Esclareça-se finalmente que, nos termos da lei, é o Conselho de Ministros quem, por proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e após apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional, aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (o actual foi promulgado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85).

Apresentadas que estão, sumariamente, as leis e os protagonistas da actividade política, será possível deduzir um CEDN para o período compreendido entre 1976 e 1985?

Tendo em conta o que foi dito, parece poder concluir-se que na 1.ª fase (entre a promulgação da CRP em 1976 e a 1.ª Revisão Constitucional em 1982), apesar dos avanços conceptuais introduzidos pelo novo normativo, persiste alguma da indefinição que caracterizava o anterior período.

Só a partir da referida revisão — que introduziu alterações substanciais na estrutura do poder — foi possível dar expressão democrática ao relacionamento Forças Armadas/poder político e promulgar legislação amplamente consensual, de que se destaca a Lei n.º 29/82, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, onde se enuncia um conceito de Defesa Nacional de natureza global, interdepartamental e permanente, o qual vem a encontrar expressão formal na Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85.

O conjunto de circunstâncias descritas, conjugado com o enunciado dos Grandes Objectivos Nacionais constantes das Grandes Opções do Governo, permite deduzir que a acção estratégica visaria, ao menos na parte final do período, os seguintes desideratos: Desenvolvimento, Segurança e Bem-Estar; Preservação da integridade territorial; Compatibilização da defesa autónoma

com a defesa colectiva no âmbito NATO; Integração na CEE; Desenvolvimento de relações privilegiadas com os PALOP.

2.4. *A situação actual*

2.4.1. O processo de decisão

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional não é algo a que possa atribuir-se um princípio e um fim. Na verdade, se a estratégia é subordinada da política, também é subsidiária dela, contribuindo para a sua formulação, com a análise de potencialidades e de vulnerabilidades, com a estimativa das ameaças e os eventuais conflitos e com o cálculo dos recursos necessários à prossecução dos Grandes Objectivos Nacionais. Há pois, entre ambas, uma interdependência funcional permanente. São estes condicionantes doutrinários, legais e funcionais, que imprimem ao processo de decisão os seus traços mais salientes.

Este processo de decisão pode apresentar-se, muito sucintamente, da seguinte maneira:

- A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas apresenta os Grandes Objectivos Nacionais. Destes, e para lhes dar cumprimento, extraem os partidos políticos, para os seus Programas Eleitorais, as Orientações e Medidas que propõem a sufrágio popular. O Governo que vier a ser eleito define então, depois de submetida a parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional, a Política de Defesa Nacional, que se compromete a executar sob fiscalização da Assembleia da República (art.^{os} 4.º e 5.º da LDNFA).
- No contexto da Política de Defesa Nacional, o Conselho de Ministros aprova, mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e precedendo apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. As Grandes Opções deste CEDN serão objecto de debate, destinado a apreciar a sua congruência com a Estratégia Global do Estado, na Assembleia da República.

2.4.2. Caracterização sumária

Os traços mais característicos do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional são:

- reveste a forma de uma Resolução do Conselho de Ministros (n.º 10/85), tomada por proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho Superior de Defesa Nacional, nos termos do art.º 8.º da Lei n.º 29/82 (LDNFA).
- as suas Grandes Opções são objecto, por iniciativa do Governo e após apreciação em Conselho Superior de Defesa Nacional, de debate na Assembleia da República, nos termos do n.º 4 do art.º 8.º da Lei n.º 29/82 (LDNFA).
- é objecto de divulgação pública.
- constitui imperativo legal (art.º 8.º, n.º 1, da Lei n.º 29/82).
- apresenta um conjunto de Objectivos Permanentes da política de defesa nacional subsumíveis a um único: *A garantia da soberania e da independência nacional, princípio este orientador da estratégia global do Estado, tal como foi fixado nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (I).*
- considera que a defesa tem um *carácter intrínseco de unidade, cobrindo e obrigando imperiosamente de modo uniforme todo o território e toda a população nacional (II).*
- define, para a estratégia global do Estado em matéria de defesa nacional, as seguintes linhas de acção essenciais:
 - o reforço da coesão interna;
 - a afirmação do primado do interesse nacional nas relações externas;
 - a garantia de um quadro de alianças que promova as potencialidades e reduza as vulnerabilidades nacionais.
- destaca as seguintes áreas de intervenção:
 - no plano político geral, desenvolver e fortalecer uma sólida vontade individual e colectiva de defesa;
 - no plano económico, social e cultural, assegurar as condições essenciais para a conservação da independência nacional;

- no plano da política externa geral, ter em conta a realidade geoes-tratégica do país como espaço euro-atlântico, e privilegiar as suas áreas tradicionais de influência;
- no plano político-militar externo, garantir que a participação portuguesa na OTAN reforce a capacidade de defesa autónoma e seja compatível com esta;
- no plano político-militar interno, acentuar a componente de defesa autónoma eficaz, com capacidade de sobrevivência e dissuasão das ameaças à integridade nacional.

2.4.3. Eventuais implicações da revisão constitucional de 1992

O CEDN que vigora desde 1985 encontra-se em processo de revisão. Esta situação não tem a mínima relação com a revisão constitucional de 1989, a qual se limitou a consolidar o pendor já revelado na revisão anterior (1982) para o entendimento da defesa nacional como uma actividade multi-sectorial e para um relacionamento das Forças Armadas com o poder político próprio das sociedades democráticas, não justificando portanto qualquer alteração no texto do CEDN.

O mesmo, porém, já se não poderá dizer, de ânimo leve, quanto à última revisão constitucional de 1992, a qual foi efectuada para dar acolhimento a normas incluídas no Tratado da União Europeia e vinculativas para os estados membros. É certo que a revisão não produziu alterações substanciais do ordenamento constitucional, designadamente no domínio da política de defesa. Contudo, importa ponderar desde já as consequências potenciais de certas disposições do TUE que estiveram na origem da referida revisão e já encontraram expressão formal no texto constitucional de 1992.

Podem salientar-se o art.º 7.º, n.º 5, que consagra a posição europeia de Portugal («Portugal empenha-se no reforço da construção da Europa...») e o art.º 105.º, que faz cessar o exclusivo da competência do Banco de Portugal para emitir moeda. Como facilmente se compreende, os referidos artigos introduzem uma sensibilidade nova em questões da maior relevância em matéria de defesa nacional e concorrem, de facto, para facilitar a deslocação, para o exterior, do poder decisório que o país ainda mantém em assuntos de interesse nacional.

Este conjunto de questões não provocou até à data qualquer alteração no texto do CEDN, nem parece incompatível com ele. Contudo, face ao protagonismo crescente das grandes organizações internacionais e aos acordos firmados em Maastricht nos domínios da integração política, da cooperação económica (UEM) e da política externa e de segurança comum (PESC), certos artigos podem carecer de formulação. Vejamos uns quantos exemplos:

1. II. (2) — «(...) a defesa nacional orientar-se-á pelo princípio da (...) salvaguarda duma capacidade de decisão autónoma no quadro das interdependências económicas e militares».

2. III. (3) — «(...) as relações internacionais deverão ter em conta a realidade geoestratégica do País como espaço euro-atlântico e privilegiar as suas áreas tradicionais de influência.»

3. III. (3) (b) — «A inserção em organizações ou espaços internacionais e, em geral, a cooperação internacional serão determinadas (...) pela necessidade concreta de preservar a soberania nacional contra todas as ameaças.»

4. De uma forma mais geral, realcem-se as referências repetidamente feitas ao espaço euro-atlântico e à participação portuguesa na NATO, sem que por outro lado se refira a UEO ou o desejo expresso em Maastricht de criação de mecanismos comunitários de defesa no âmbito europeu.

A suspeita de que os acordos firmados em Maastricht podem pôr em causa o entendimento de defesa nacional até aqui prevalecente, foi igualmente sentida no Seminário dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional recentemente realizado na Figueira da Foz. De facto, entre outras conclusões provisórias a que ali se chegou, destacam-se as seguintes:

— «6. Existe um consenso, mais implícito do que explícito, quanto à existência de interesses comuns de segurança e defesa da União Europeia, mas estamos muito longe, e põe-se em causa a possibilidade, de identificar interesses comuns para uma política externa.»

— «7. Não se perspectiva, no imediato, uma possibilidade de evolução da UEO para corresponder ao que dela se preconiza no Tratado

de Maastricht, realçando-se que, a curto prazo e médio prazo, tanto os meios e estruturas da NATO como o potencial dos EUA são indispensáveis para a defesa da Europa.»

— «10. O alargamento a países neutrais e a países do Centro Leste Europeu vai obrigar a reformular os mecanismos de decisão no seio da CE, reforça a tendência para uma Europa a várias velocidades no plano económico e para uma recondução ao centro do poder de decidir.»

— «11. É cada vez mais evidente o prejuízo para Portugal da implementação de uma política de defesa única para a Europa desligada da segurança atlântica, porque essa situação colocará Portugal, até agora numa posição central, como fronteira entre dois blocos de poder e, pior ainda, essa fronteira dividirá o próprio conjunto nacional.»

É esta também a preocupação do General Abel Couto expressa no suplemento do *Jornal do Exército* n.º 400:

«(...) Independentemente de outras razões, é o quadro transatlântico que coloca Portugal em posição charneira e de arco de ponte (contrariando o risco de uma posição periférica, marginal, que se verificaria numa perspectiva estritamente europeia) e, por outro lado, integra todo o território nacional num mesmo contexto estratégico, reforçando a coesão nacional e atenuando o desenvolvimento de forças centrífugas entre o continente e regiões autónomas, particularmente a dos Açores. Finalmente, no âmbito da defesa nacional, Portugal tem interesses específicos extra-europeus, como acontece com as perspectivas promissoras que se abrem nos antigos territórios ultramarinos relativamente à cooperação no domínio militar e com algumas questões do âmbito da região em que se inscreve. Tal significa que a defesa nacional não se esgota no contexto europeu.»

Sabendo-se que o CEDN se encontra em fase de actualização, e atentas as declarações feitas pelo Ministro da Defesa Nacional ao *Diário de Notícias* de 4 de Junho passado, acerca do vector militar como componente activo da política externa e das novas missões que deste entendimento decorrem para as

Forças Armadas portuguesas (designadamente ao serviço de organizações internacionais como instrumento de manutenção ou imposição da paz), é com natural expectativa que se aguarda a sua promulgação.

Porque é bem provável que num futuro mais ou menos breve, e em certas circunstâncias concretas, ocorra conflito de interesses entre os objectivos nacionais e os da União Europeia ou de outra comunidade internacional a que Portugal pertença. E se o conflito desembocar numa clara incompatibilidade, quais serão os interesses privilegiados pela política real? Os nossos, ou os dum qualquer colectivo?

3. SÚMULA CONCLUSIVA

A análise das conjunturas políticas e dos comportamentos dos agentes responsáveis pela Política Global do Estado no período coberto pelo trabalho, bem como a leitura e interpretação das legislações competentes, a despeito das reservas colocadas pela turbulência social e política que marcou a fase inicial do período, permite ainda assim identificar as Linhas de Força da Acção Política do Estado, enquadrantes dum Conceito Estratégico de Defesa Nacional sem expressão formal.

Detectam-se, assim, algumas orientações estratégicas permanentes:

1. *manter a independência nacional e a integridade do território contra qualquer agressão ou ameaça externa.*

(Note-se que a noção do território nacional é profundamente alterada na sequência do 25 de Abril de 1974.)

2. *assegurar o Desenvolvimento, a Segurança e o Bem-Estar dos cidadãos.*
3. *garantir que Portugal se assume como país euro-atlântico.*
4. *manter a inserção na NATO.*

(Este objectivo, embora nunca tivesse sido claramente contestado e muito menos abandonado, foi no entanto desvalorizado por alguns responsáveis político-militares no período compreendido entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Novembro de 1975.)

5. *compatibilizar a defesa autónoma com a defesa colectiva na área da NATO.*
6. *reforçar a coesão interna e os valores morais e culturais que sustentam a vontade nacional de independência.*

Detecta-se igualmente um outro grupo de orientações que, resultando de conjunturas fluidas, não revelam substância estratégica permanente. Porém, tendo impressionado fortemente a actividade política e produzido consequências sentidas em simultâneo por toda a sociedade em momentos determinados, torna-se imperioso assinalá-las:

7. *a descolonização dos territórios ultramarinos.*

(Este período terminou com a independência de Angola, em Novembro de 1975.)

8. *a admissão à CEE.*

9. *a cooperação com os países africanos de expressão oficial portuguesa.*

(Inicialmente prejudicada pela conflitualidade violenta que marcou o arranque de quase todas as independências e também pelas interferências de forças políticas portuguesas e estrangeiras, que muito dificultaram a normalização das relações bilaterais.)

É agora claro que o itinerário percorrido por Portugal não é fruto do acaso, mas sim o produto de uma Vontade Colectiva determinada em atingir Objectivos Nacionais Permanentes adequados a cada momento histórico. Na realidade, é sempre possível descortinar, ainda quando não estejam escritas, as Grandes Orientações Estratégicas — isto é, o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* — que moldaram, no decurso dos séculos, o destino de Portugal. E ainda que o futuro CEDN (a promulgar, julga-se, este ano) acolha algumas alterações, estas não porão seguramente em causa a consecução dos Objectivos Permanentes de Defesa Nacional que há séculos sustentam a soberania e a identidade de Portugal.

Mira Vaz
Coronel

BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO, Cmdt. Virgílio de, *Contributo para a Formulação de um Conceito Estratégico de Defesa Militar*, revista «Nação e Defesa» n.º 20, Out/Dez de 1981.
- COUTINHO, J. L. Pereira, *A Constituição da República Portuguesa — 2.ª Revisão*, ed. Notícias, Lisboa, 1989.
- FERREIRA, Ten.-Cor. Brandão, *Análise do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, revista «Baluarte» n.º 5, Set/Out 1989.
- GONÇALVES, Vasco, *Acerca da doutrina militar para Portugal e as suas Forças Armadas*, ed. Centelha, Coimbra, 1979.
- JÚDICE, José Miguel Alarcão, *O Artigo 273.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa e a Actual Missão Política das Forças Armadas*, revista «Nação e Defesa» n.º 4, Janeiro de 1978.
- MACEDO, Prof. Borges de, *História Diplomática Portuguesa — Constantes e Linhas de Força*, ed. da revista «Nação e Defesa», 1989.
- MIRANDA, Jorge, *A Participação dos Militares no Exercício da Soberania*, Idem.
- NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos — a Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, 2 vol., ed. Intervenção, Lisboa, s/d.
- Idem, *História de Portugal*, Edição Monumental, Livraria Civilização, Porto, 1981.
- PIMENTEL, Ten.-Cor. Luís Manuel de Oliveira, *Uma defesa territorial para Portugal*, revista «Baluarte» n.º 4/89.
- RODRIGUES, Gen. Bettencourt, *Lei de Defesa — Conceito de Defesa Nacional — uma Interpretação*, «Revista Militar» n.º 5, 1983.
- SANTOS, Brig. Loureiro dos, *A Questão do Plano Geral de Defesa Nacional*, revista «Nação e Defesa» n.º 40, Out/Dez 1981.
- Idem, *Sobre uma possível Lei da Defesa Nacional — Reflexões*, revista «Nação e Defesa» n.º 5, Abril de 1978.
- Idem, *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1980.
- SIMÕES, Brig. Rocha, *Comunicação apresentada no IDN, durante o Ciclo de Estudos «O País que somos»*, Março de 1978.
- VALENÇA, Maj. Fernando, *Política Militar Nacional — Elementos para a sua definição*, 1959.
- Vários, *Conclusões do Ciclo de Estudos «O País que somos»*, IDN, Lisboa, 1978.
- VIEGAS, Cor. José Manuel da Silva, *Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (anotada)*, IAEM, Lisboa, 1988.