



CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL (CEDN) OU CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA NACIONAL (CESN)? UM FALSO DILEMA

António Horta Fernandes

Investigador Doutorado do Observatório Político

Foi aprovado um novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), o qual manteve a terminologia anterior (CEDN). Todavia, na discussão antecedente debateu-se muito a terminologia adequada ao Conceito. Uma parte, a que vingou, defendeu que se deveria manter a terminologia vigente. Outros ripostaram que a terminologia deveria ser alterada, introduzindo a palavra *segurança*, ou mesmo modificando a designação do conceito, eliminando o vocábulo *defesa*, devendo o conceito passar a ser designado Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN). Adiantando desde já a resposta, em jeito de prolepse, julgamos que ambas as partes se equivocaram e continuam a equivocar, porque, a alterar, o conceito deveria tomar o nome de Conceito Estratégico Nacional (CEN).

Todavia, não acreditamos que os defensores da introdução do termo *segurança*, que agora está na moda, tão-só isso, se dêem facilmente por vencidos, pelo que irão continuar a esgrimir argumentos. Eis, então, as razões por nós compulsadas em seu desfavor...

I – ACERCA DA DEFESA

O objecto das sucessivas formulações do CEDN tem sido, obviamente, o da hostilidade efectiva ou potencial entre actores políticos. Quer isto dizer que o que está em causa é o campo definitório e operativo da estratégia.¹ O CEDN define as linhas-mestras da grande manobra do Estado português, nos termos

¹ Usamos como definição de estratégia estruturante para o presente artigo aquela defendida pelo general Abel Cabral Couto até 1988. Reza assim a definição do fundador da escola estratégica portuguesa: “A ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. Cfr. Abel Cabral Couto, *Elemento de Estratégia. Apontamentos para um curso*, 2 vols., [Lisboa], [s.d.], p.209. Não cabe agora discutir da bondade ou das limitações da definição posterior do estrategista português, sobre a qual temos reflectido criticamente noutros lugares, nomeadamente em “Estratégia: Hostilidade ou Competição? À guisa de uma obra de Francisco Abreu e de umas antológicas palavras de Abel Cabral Couto” in Francisco Abreu e António Horta Fernandes, *Pensar a Estratégia. Do político-militar ao empresarial*. Lisboa, 2004, pp.17-26. A segunda definição de estratégia de Abel Cabral Couto pode ser encontrada nesta mesma obra, na p.215.



da estratégia integral, indicando também as principais directivas para as estratégias gerais.

Neste sentido, a designação estratégica do conceito é absolutamente correcta. Já a sua qualificação defensiva, em consonância com muitas outras designações, tais como Ministério da Defesa Nacional, ou Instituto da Defesa Nacional, provém, tal como acontece no resto dos países ocidentais, de uma determinada mitologia branca, (conforme à Carta das Nações Unidas),² instaurada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial e da rejeição liminar do comportamento das potências do Eixo, segundo a qual a postura estratégica de um actor político só é aceitável se for por natureza defensiva, isto é, não agressiva. O dealbar da Guerra Fria e os processos de descolonização apenas reforçaram ainda mais a necessidade de uma tal postura, no intuito de deixar ideologicamente ao adversário o lugar de agressor e de procurar ganhar, ou pelo menos não perder, as simpatias dos novos estados-nação. Não obstante, nunca a grande manobra estratégica de um estado se coibiu de fazer cumprir objectivos ofensivos, apesar das intenções proclamadas em contrário. Pelo que não há nenhuma razão, em termos conceptuais, para que, por intermédio de uma sinédoque, se tome a defesa como preenchendo todo o âmbito da estratégia, mesmo no caso em que seja “realmente” verídica uma política de não-agressão, e a mesma não se resume a uma refinada estratégia declaratória.

De contrário, caso teimemos em tomar a parte pelo todo, corre-se o risco de regressão histórica. É que o conceito de defesa foi, desde o princípio do século XX até aos anos da Segunda Guerra Mundial, uma espécie de “albergue espanhol”, onde parecia caber tudo o que se não enquadrava na estratégia, definida ainda em exclusivo como estratégia militar, mas que se pressentia ou sabia já ser essencial para o esforço de guerra, ou para a preparação da mesma em tempo de paz. Infelizmente, no meio das Relações Internacionais, fruto de uma interiorização acrítica de muita literatura anglo-saxónica, concernente aos *Strategic Studies*, presa do reducionismo serôdio que continua a acantonar a estratégia na servidão militar, o sintagma *segurança e defesa* parece ter hoje readquirido as mesmas características de armazém inconexo. Mas se no passado isso era desculpável, face às rápidas e enormes mutações históricas e conceptuais, hoje em dia revela incompreensão, se não mesmo ignorância científica na interpretação da hostilidade entre entidades políticas.³

² O texto da Carta proscreve a guerra no seu artigo 2º. Em estreita coerência com essa tomada de posição por parte dos seus signatários, o restante articulado apenas atribui licitude à legítima defesa própria e unilateral face a agressões externas, mas somente enquanto a comunidade internacional não mobilizar uma força de imposição da paz (artigo 51º).

³ Sendo mais simpático para com as mentes continentais, em particular as de Relações Internacionais, pode dizer-se que estas, marcadas como ultimamente têm estado pela literatura anglo-saxónica, tendem a ligar a estratégia directa ou indirectamente ao factor militar. Todavia, como sabem existir mais patamares de relacionamento hostil que não o militar, seja pela evidência que se manifesta aos seus olhos, seja porque algures no passado já contactaram com a sólida tradição francesa, portuguesa, ou alemã, esta mais recuada no tempo, seja ainda pela conjugação da evidência com as chaves de leitura continentais que ensimesmaram, pelo menos um pouco, algures, acabam por acolher este transbordamento da estratégia militar denominando-o de *segurança e defesa*, à falta de melhor. A simpatia não



Não existe estratégia nenhuma que não tenha os dois modos, ofensivo ou defensivo. A defesa, em termos estritamente estratégicos, corresponde apenas à parte de interdição da manobra estratégica, de forma a garantir o mínimo de liberdade de acção e consequentemente a sobrevivência do actor político. Assegurando as condições elementares para a realização dos objectivos preconizados, que suscitam ou podem suscitar hostilidade de outra vontade política.⁴

Já a ofensiva corresponde ao modo de realização desses mesmos objectivos em instância hostil; ou dito de outra forma: a ofensiva é o modo de projecção de poder.

Algo muito distinto é defender (de resto, a nossa posição) que a estratégia é uma ética do conflito, uma peculiar arte da prudência para além de toda a prudência, de raiz *kenótica*, operando visceralmente, como se de uma quinta-coluna se tratasse, no seio do inaudito da violência para evitar a delapidação desbragada de recursos humanos e materiais, armando a paz possível, mas sempre com fito de imobilizar de vez a própria conflitualidade hostil. O que a estratégia, em parte, conseguirá, inaugurando a paz cordial, pré-dispondo, com isso, os homens para a obtenção da salvação, arqui-inscrita na criação enquanto sua inclinação mais própria. Só neste patamar, ético e metafísico, se poderia dizer que a estratégia revelaria então uma dimensão de conjunto propriamente defensiva. Porém, até lá, até este desiderato ser alcançado, e para que possa ser efectivamente alcançado, inclusive aquando da instalação de uma nova moral provisória - antecâmara da moral definitiva, a cordial⁵, e durante todo o tempo em que aquela vigore, continua a ser necessário defender e atacar.

Assim sendo, e em bom rigor, o CEDN deveria então apenas assumir a designação de Conceito Estratégico Nacional (CEN), mas percebe-se que a não modificação ideológica da conjuntura longa pós-1945 e a tradição nominativa, ademais da lógica imunitária, a que nos referiremos adiante, dificulte a alteração. Não significa isto que aceitemos a actual designação em vigor, até porque está cativa do sintagma *segurança e defesa*, indutor de inúmeras confusões, dilucidadas com algum pormenor num outro escrito.⁶

desculpa o erro, porque de maneira nenhuma falta melhor designação. Ela existe, no senso amplo, de forma pacífica, vai para sessenta anos.

⁴ Foi Lucien Poirier, célebre estrategista francês, que, ao que sabemos, desmontou pela primeira vez a moldura ideológica por detrás da onnipresença do conceito de defesa como qualificativo de toda a acção estratégica. Cf. Lucien Poirier, *Stratégie Théorique II*, Paris, 1987, pp.168 e ss. Claro está que não partilhamos do fulcro do argumento do autor, para quem o modo de interdição corresponde globalmente ao vector armado e hostil, correspondendo o modo positivo às estratégias gerais económica e cultural, as quais se expandem bem para lá da hostilidade.

⁵ Moral definitiva, mas em todo o caso *moral*, com os seus preceitos e obrigações, porque neste estágio pode ainda o homem descarrilar: a guerra, ou a sua eventualidade, ainda não está definitivamente subjugada, mas tão-só acantonada.

⁶ Cfr. António Horta Fernandes, "A Estratégia e as Relações Internacionais", *Nação e Defesa*, nº122, Lisboa, Primavera 2009, pp.151-172.



Simplemente, acreditamos que, estando longe de ser ideal, a presente designação é bem melhor que essoutra alternativa elaborada à volta do conceito de segurança, porque, apesar de tudo, mais atinente com o exercício substantivo da estratégia.

É preciso voltar a frisar que o eixo de toda esta problemática é a estratégia, ou a relação entre a política e a estratégia e tudo o mais são qualificadores supervenientes de escassa proficiência.

II - SOBRE A SEGURANÇA

No que diz respeito à designação do Conceito enquanto CESN, a lógica, entretanto vencida mas não convencida, que a move ainda é mais errónea que a consabida designação do mesmo enquanto CEDN. Com efeito, o conceito de segurança, está hoje eivado de uma polissemia lexical equívoca. Nas Relações Internacionais desenvolveu-se mesmo uma área de reflexão que dá pelo nome de Estudos de Segurança, debruçando-se sobre uma multiplicidade de assuntos, dos quais uns são atinentes ao campo da estratégia, outros relacionáveis com a estratégia, e outros ainda nada tendo a ver com esta. O problema reside em que se procurou “meter no mesmo saco”, integrar na explicação das relações que os actores políticos tecem entre si factores mutuamente estranhos. Por exemplo, a segurança alimentar por si mesma, ou reflectida no quadro da segurança ambiental e depois cruzada com noções de segurança no campo económico, não configura à partida uma área de relevância estratégica. Nada obsta a que as questões ambientais não possam ser usadas numa contenda, ou num horizonte susceptível da mesma, transformadas em armas de arremesso por parte dos contendores. Mas nesse caso estaríamos, no limite, diante de uma estratégia geral ambiental, sincronizada com as restantes estratégias gerais em torno da manobra estratégica integral. Agora, o problema ambiental despido de conotações hostis, da retórica da ameaça, nada diz ao universo estratégico; pelo que em nada poderá ser útil a um conceito estratégico nacional.

Do ponto de vista estratégico (para não falar de outras perspectivas de que nada sabemos, embora desconfiemos, pelo uso da razão, que se poderá passar o mesmo), a segurança nem modo ou divisão da disciplina chega a ser. A segurança não detém nenhuma faceta substantiva no domínio estratégico. Não passa de um qualificativo da manobra estratégica. A sua carga em relação à estratégia é meramente adjectival. Estar seguro, ou não, é estar a realizar com êxito, ou não, a manobra estratégica, seja lá qual ela for.



A segurança, do ponto de vista estratégico, na melhor das hipóteses e ultrapassando a concepção estática na qual bastas vezes é embrulhada, poderá ser definida como um acontecer/fazer (fazer porque dinâmico, e acontecer porque sujeito à dimensão de *pathos* de quem se vê envolvido em riscos) que permite realizar efectivamente a manobra estratégica de um dado actor ou entidade política, vencendo as constrações do ambiente estratégico (ameaças e riscos). A segurança não tem assim apenas uma dimensão negativa, mas também uma dimensão positiva de realização de objectivos político-estratégicos. Objectivos esses que não são apenas defensivos, e aí está outra diferença decisiva, de natureza extensiva, para com o conceito de defesa (além do carácter substantivo da defesa contrastar com o carácter adjectival da segurança), mas podem ser ofensivos, dado que o essencial de estar seguro é estar a realizar com sucesso a manobra estratégica pretendida, como referimos, seja derrotando pura e simplesmente o adversário com vista a alcançar o objectivo perseguido, seja alcançando a paz possível (e as duas coisas andam a par), ou ainda, contribuindo para um longo trabalho de morigeração da hostilidade, que tem o seu porto de abrigo último na paz definitiva.

A definição que acabámos de escorar pode, no entanto, levantar a objecção de que, ao querermos ultrapassar um conceito estático de segurança, nos vemos forçados a atribuir-lhe substantividade, uma vez que afirmamos expressamente que a segurança é um acontecer-fazer através do qual se permite realizar a manobra estratégica. Porém, aquilo que é dito é que a segurança permite realizar a manobra estratégica e não a que realiza. Parece uma mera precisão retórica mas não é, porquanto o que se quer salvaguardar é que o conceito de segurança acompanhe mais *in situ* e *in loco* os instrumentos que efectivam na realidade a acção, permitindo um refazimento atempado de estados de alma (relativos à pauta da segurança) que, por sua vez, possam estimular acções, essas sim, decisivas. O estar à defesa é um modo concreto de actuar. O estar seguro implica acção, não se resumindo à condição, mas é antes uma qualificação da acção tanto quanto da condição, na qual a transitividade está implicada.

Em rigor, dever-se-ia definir a segurança como qualificação do acontecer (estado de quem está sujeito às circunstâncias e à manobra do outro) e do fazer (porque acção/dinâmica/energia). Contudo, se pensarmos bem, dizer que a segurança é a acção que permite efectivamente a manobra, ou o estado em que está a manobra, estamos a qualificar, a predicar. É que o substantivo remete para a acção de assegurar, ou para a condição de assegurado; o mesmo é dizer que remete, no contexto, sempre para o adjectivo. Ainda assim, como o vocábulo *segurança* é um substantivo, quisemos realçar a denotação dinâmica em relação à simples qualidade de estar seguro. Mas isso foi tudo o que procurámos fazer, evitando, ademais, que a simples referência à segurança



como qualificação pudesse servir para nos acusar de uma ideia apassivada do conceito, desta feita não em primeiro mas em segundo grau.

Por fim, há que salientar que o recente fascínio pela segurança, mas o mesmo se poderia dizer em relação à defesa, deriva uma compreensão axiológica deturpada do valor político da liberdade. Não sendo este o lugar para precisar com maior detenção questões complexas de natureza filosófico-política e até ontológica, que, no entanto, não deixam de ter repercussões sobre o universo estratégico, ou não estivesse este dependente da política, ainda assim parecem-nos poder sinalizar, a justo título indicativo e nada mais este particular fenómeno de uma compreensão envessada da liberdade.

Na verdade, em vez de representar a ideia de liberdade como potência conectiva, transitiva, de abertura ao outro, o que o conceito de segurança traduz é um conceito de liberdade como imunidade, asseguramento face ao outro e em detrimento do outro. A liberdade como carácter de propriedade e posse de si mesmo que é preciso acoitar do roubo do outro. Não se tratando apenas do roubo do que é meu mas do roubo da minha própria essência, da contaminação que o outro provoca em mim. Está bom de ver, que se a ideia de defesa ou de segurança era a de pacificar um conceito supostamente demasiado violento, o de estratégia, em nome de uma dimensão mais cooperativa, o resultado da assunção de premissas biopolíticas é precisamente o contrário. Devendo-se antes à estratégia, enquanto ética do conflito, uma vez que tem por bases premissas opostas ao registo biopolítico, a salvaguarda dessa pacificação a haver.⁷

Em síntese, se a designação de CEDN está longe de ser a ideal, mas se tolera, pelas razões evocadas, já a designação de CESN é errónea por completo, projectando a estratégia para dimensões que não são as suas, desactivando com isso a capacidade de tratamento do campo hostil em ordem à paz, desígnio que sempre foi e será o pretendido. A não ser, talvez, no desfrute derradeiro do sábado sem ocaso, poderá um estado de coisas substantivo ser substituído por um mundo que hoje apelidamos de adjectival. Porém, antes disso acontecer, se é que acontece, a dúvida reside num estado de coisas adjectival e não na glória dos novíssimos que prescindirá também da política, é preciso cuidar do universo político-estratégico, e nele o tratamento da hostilidade cabe de corpo inteiro na estratégia, pelo que a terminologia correcta, a que não deixa equívocos e que clarifica o cidadão sobre o que está verdadeiramente em causa, sem eufemismos, é apenas uma: conceito estratégico nacional.

⁷ Sobre a liberdade como imunidade, num marco biopolítico, que é o que está em causa, para além dos vários estudos seminiais parcelares, nomeadamente os cursos ministrados no Colégio de França e entretanto publicados, de Foucault, veja-se Roberto Esposito, [Bios, Biopolítica e filosofia](#), Lisboa, Edições 70, 2010

OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Telf. (00351) 21 820 88 75
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

HORTA FERNANDES, António. «Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) ou Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN)? Um falso dilema.», *Working Paper #43*, Observatório Político, publicado em 15/04/2014, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.