

A Dimensão Ontológica do Conceito Estratégico Nacional Português

Pedro Folgado*

Resumo

O presente ensaio pretende responder ao desafio de tentar, de alguma forma, *testar* a validade do esquema tridimensional do Conceito Estratégico Nacional. Assim sendo, optou-se por centralizar a análise na dimensão ontológica do conceito e respetivos elementos, com particular enfoque na Identidade Nacional. Neste sentido, inicia-se o ensaio com uma breve introdução sobre o Conceito Estratégico Nacional, distinguindo-o do Conceito Estratégico de Defesa Nacional; seguidamente, aborda-se a questão da Identidade Nacional, nomeadamente o processo de construção, com enfoque no caso português; em terceiro, debruçamo-nos sobre o processo de construção do Conceito Estratégico Nacional, tratando com algum detalhe a sua dimensão ontológica; por fim, apresentam-se algumas breves considerações em jeito de conclusão.

Palavras-chave: Conceito Estratégico Nacional, identidade nacional, dimensão ontológica

* Doutorando em Estudos Estratégicos

58 *Abstract*

The present paper aims to give response to the challenge of validate the tridimensional scheme of the National Strategic Concept.

Bearing this in mind, the option was to focus the analysis in the ontological dimension of the concept and its elements, particularly the National Identity.

In this way, the paper begins with a brief introduction about the National Strategic Concept, distinguishing it from the National Defense Strategic Concept; next we discuss the subject of National Identity, namely its construction process, focused in the Portuguese case; in third, we will discuss the construction process of the National Strategic Concept, detailing its ontological dimension; last but not least, we will present some brief conclusions.

Keywords: National Strategic Concept, national identity, ontological dimension

O Conceito Estratégico Nacional Português (CENP) tem sido objeto de intenso debate ao longo das últimas décadas. A sua inexistência tem sido apontada como uma das causas da (aparente?) ausência de rumo na condução política dos destinos de Portugal no pós-25 de Abril.

Para Adriano Moreira, talvez o mais insigne defensor da necessidade de um CENP, este traduzir-se-á na «definição dos valores espirituais e materiais que são fundamentais para que a identidade portuguesa se mantenha e o seu lugar, com igual dignidade na comunidade das nações, seja mantido» (Moreira, 2014). Não será a definição mais fácil de operacionalizar. Aliás, como refere Paulo (2013): «O conceito não está definido e é vago. Parece referir-se a políticas externas duradouras, o que envolve competição e conflitos (daí a natureza estratégica). Não é claro o formalismo do CEN: será uma norma vinculativa do Estado, constitucional ou legal? Um documento de intenções políticas? Uma norma cultural? A dúvida não é diletante: da resposta depende o empenho que quem valoriza o seu tempo lhe dedica, desde logo os cidadãos e os seus representantes políticos, que têm de o apreciar e validar».

Por outro lado, não poucas vezes se regista alguma confusão entre o CENP e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), sendo este último o documento oficial que «define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional» (Portugal, 2013: 1981). Trata-se, portanto, de «uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais» (Portugal, 2013: 1982).

Assim, o CENP estará localizado a montante do CEDN, decorrendo este do primeiro, ou seja, o CEDN não só terá que estar naturalmente em consonância com o CENP como resultará em consequência deste.

Neste sentido, e retomando a definição de CENP que referimos acima, verificamos que esta nos remete para um outro conceito: o conceito de Identidade Nacional.

Identidade é uma palavra com origem no Latim (*identitas*) e que designa um conjunto de características próprias de um indivíduo ou de uma comunidade. Consequentemente, a Identidade Nacional, de forma simplificada, referir-se-á ao conjunto de traços ou características comuns a uma Nação, sendo que esta palavra também provém do latim

60 «*natione*» e significa «nascimento, raça, espécie, tipo, tribo...» (Lara, 1987: 89).

Face ao exposto, o objetivo neste breve ensaio será o de tentar perceber os diversos fatores contribuintes para o processo de construção de um CENP, com particular enfoque na importância da dimensão ontológica, ou seja, a dimensão situada a montante do próprio CENP e que o condiciona indelevelmente.

1. A Construção da Identidade Nacional

Um Conceito Estratégico Nacional (CEN), pela sua própria terminologia, será algo que necessariamente abarcará todas as áreas da vida nacional. Assim sendo, a influência da história, do costume e da memória será inexorável, constituindo uma verdadeira *fonte* para a elaboração de um CEN.

No mesmo sentido, também a Identidade Nacional, traduzida de forma simplificada, como vimos anteriormente, no conjunto de traços ou características comuns a uma Nação, fará parte do conjunto de elementos situados a montante do CEN. Como refere Sobral (2006: 2), «[na] era da globalização, caracterizada por um intercâmbio sem paralelo de mercadorias, valores e representações e por diásporas que dispersam populações outrora ancoradas de modo durável a um dado território, a nação continua ainda a ser uma forma preeminente de identificação. E, como ocorre em todas as formas de identificação, pertencer-se a uma nação implica partilhar referências a um passado comum – uma memória – e acreditar que esse colectivo possui características próprias: uma identidade».

Como se constata, esta definição inclui os elementos referentes à história, aos costumes e à memória coletiva de um determinado grupo. Aliás, como refere por sua vez Anthony Smith, «poderíamos quase dizer: sem memória não há identidade; sem identidade, não há nação» (Sobral, 2006: 8).

A construção de uma identidade nacional, bem como de uma memória, não ocorre de um momento para o outro. É o resultado de diversos processos ao longo do tempo passando «por transformações do que era tido por mais essencial, sem que a maioria dos que se reclamam de ambas sintam que se operou uma ruptura irreversível» (Sobral, 2006: 22). A sua perenidade não reside apenas na mera partilha de um con-

junto de características comuns num determinado momento mas antes na comunhão de diversos processos ao longo do tempo.

Independentemente da opção doutrinária no que concerne à construção da identidade nacional, ou seja, se o Estado surge antes da Nação ou se, por outro lado, é uma consequência desta, parece ser consensual que a identidade nacional resulta efetivamente de um processo e não de um único acontecimento delimitado no tempo. Aliás, como nota Lara (1987: 89), o conceito de Estado como a «Nação politicamente organizada» está tão eivado de vício como a definição de Nação como «conjunto de cidadão de um Estado, que vivem, portanto no mesmo território, sujeitos a um governo comum e ligados por leis e interesses também comuns» (Lara, 1987: 89-90).

No caso português, a resposta não aparenta ser, à primeira vista, óbvia. Por um lado, parece haver um conjunto de traços e acontecimentos coletivos prévios à afirmação de Portugal como reino independente (podemos apontar, por exemplo, as tribos lusitanas e a sua resistência às invasões romanas¹ ou o desenvolvimento do galaico-português como referência linguística geograficamente bem delimitada) que indiciam pelo menos a consciência de uma identidade coletiva própria e diferenciada. Ou seja, resultando de um processo evolutivo histórico e simbólico que foi agregando um determinado conjunto populacional, geograficamente delimitado, que foi partilhando acontecimentos e gerando símbolos identificativos próprios e distintivos de outras coletividades humanas, resultando posteriormente numa organização político-administrativa própria.

Por outro lado, como refere Mattoso (1998: 33) em relação ao caso português, «o factor político é sem dúvida o mais determinante na formação da identidade nacional». É pela ação política que são dados passos fundamentais na afirmação de uma identidade nacional portuguesa: a afirmação de D. Afonso Henriques como rei de Portugal, a estabilização da fronteira terrestre e adoção da língua portuguesa por D. Dinis, a epopeia dos Descobrimentos, a restauração da independência após no domínio filipino, a resistência às invasões francesas, a implan-

1. Atribui-se a Júlio César a frase «há nos confins da Ibéria um povo que nem se governa nem se deixa governar», referindo-se aos lusitanos e às dificuldades enfrentadas pelas legiões romanas durante a conquista da zona ocidental da Península Ibérica, indiciando já um carácter coletivo específico de uma sociedade geograficamente delimitada.

62 tação da república, o Estado Novo, o 25 de Abril e a adesão à então Comunidade Económica Europeia.

Efetivamente, a identidade nacional portuguesa não tem origem numa formação étnica específica (Mattoso, 1998), no entanto dificilmente esta se poderá resumir à ação político-administrativa. Se assim fosse, significaria que a consciência de uma identidade nacional se teria desenvolvido tardiamente e estaria apenas ao alcance de uma minoria letrada e instruída. Ora, como refere Matos (2002: 135), «os analfabetos não são desprovidos de consciência de pertença a uma comunidade», acrescentando: «Múltiplas são as formas de consciência e expressão de um sentido de identidade nacional. Não se podem reduzir a uma relação com os níveis de leitura, como sufrágio ou a implantação da administração estatal à escala regional. Da memória oral de factos essenciais da história da comunidade nacional à consciência de pertença a uma cultura e a uma língua diferenciada, dos saber – fazeres da tradição popular a todo um património antropológico em larga medida comum – todos estes traços podem alimentar a identidade nacional.

Neste sentido, não será descabido sublinhar a especificidade do processo de construção da identidade nacional portuguesa, para o qual a consciência histórica coletiva contribuiu em larga medida. «Factor tanto mais significativo quanto é hoje um dado adquirido a profunda diversidade das áreas regionais portuguesas, de diversos pontos de vista, do quadro natural ao desenvolvimento económico, passando pelos comportamentos político e religioso, a divisão da propriedade, os tipos de exploração da terra, etc. Facto que, ao invés do que sucede com os nacionalismos periféricos na vizinha Espanha, não se traduz em quaisquer problemas de identidade» (Matos, 2002: 136).

2. A Construção do Conceito Estratégico Nacional

Como atrás vimos, a definição do Conceito Estratégico Nacional carece ainda de alguma estabilização e concretização adicionais. No entanto, é seguro afirmar que se trata de uma definição vasta que aborda todas as áreas da ação governativa.

Em meados do século passado, a doutrina brasileira referia-se ao CEN como a base do planeamento da ação governativa, constituindo-

-se como o elemento regulador e disciplinador do Poder Nacional²; representa a decisão governamental que conduz o comportamento do Estado na efetivação da sua política de Segurança Nacional³ (Toscano, 1958: 11). Esta decisão decorre da missão do Estado em prosseguir os Objetivos Nacionais Permanentes⁴ (ONP) com os meios ao seu dispor, numa determinada conjuntura com diversos antagonismos⁵.

Neste sentido, foram avançadas diversas definições de Conceito Estratégico Nacional, de entre as quais se destacaram duas (Toscano, 1958: 11): «CEN é a enunciação sintética dos objetivos ao alcance do Poder Nacional, para a realização progressiva dos interesses permanentes da Nação, nos campos internacional e interno, e dos rumos a imprimir à Política Nacional, para alcança-los, a despeito dos antagonismos existentes (Gen Juarez Távora).

CEN é a definição do comportamento estratégico da nação, visando a sistematizar a formulação de seus objetivos vitais e, com base no Poder Nacional, o equacionamento das ações a empreender para alcança-los, a despeito de antagonismos de qualquer gênero (Brig Kahl)».

Em Portugal não existe, sob a forma de documento sistematizado, um Conceito Estratégico Nacional. No último processo de revisão do CEDN foram dados alguns passos nesse sentido, com a produção de uma proposta de Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional, que não só considerou o planeamento da Segurança de Defesa de forma integrada como também abordou com detalhe todas as áreas da vida nacional (Leandro, 2013). No entanto, o documento legislativo final aprovado traduziu-se em mais um CEDN, adaptado à presente conjuntura.

De todas formas, apesar da inexistência de um documento formal que configure um CEN, podem-se identificar, segundo Leandro (2013:

2. Por Poder Nacional podemos entender que será «a expressão integrada dos meios de toda a ordem de que a Nação dispõe, mobilizados pela vontade nacional, para alcançar e manter, interna e externamente, os objectivos nacionais» (Andrade, 1984: 130).
3. Neste contexto, afigura-se-nos plausível entender a Segurança Nacional, como o faz António Emílio Sachetti, como «a situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional» (Ribeiro, 2010: 49).
4. «Os objetivos permanentes traduzem, interpretando-as, as aspirações e tradições históricas do grupo nacional» (Fontoura *et al.*, 2012: 38).
5. Os antagonismos abarcam tudo o que possa limitar, condicionar ou opor-se à prossecução dos objetivos. Poderão referir-se a pressões, vulnerabilidades e/ou limitações.

64 2-3), três grandes períodos do Conceito Estratégico Nacional na nossa História:

- 1139/1415 – Independência, Afirmação e Consolidação;
- 1415/1975 – Expansão e Ultramar (passando pelo Norte de África, Costa Africana, Oriente, Brasil e África)⁶;
- 1976 – Regresso à Europa.”

Para o mesmo autor (2013: 3), é possível retirar na nossa História, diversos elementos e preocupações permanentes, a saber:

- proteção do Inimigo Continental, qualquer que ele fosse;
- expansão e Ultramar, obrigando à proteção do Ultramar e das linhas de comunicação marítimas, o que significava ser uma Potência Naval ou ter uma Aliança privilegiada com a Potência Naval dominante;
- afastamento intencional das questões europeias, que se alterou a partir de 1640 com a Restauração, levando depois a um envolvimento permanente e inevitável em todos os grandes conflitos europeus;
- tendência permanente para uma importância crescente e excessiva de Lisboa;
- devido aos Objetivos Políticos e ao CEN existiu um grande peso da Componente Militar até 1982 que, naturalmente, tem vindo a decair;
- grandes deficiências estruturais no Portugal europeu, vivendo-se muito à custa das receitas do Ultramar e das remessas dos emigrantes;
- em virtude da sua expansão mundial, atualmente o Português é a sexta língua mais falada no mundo e a terceira europeia, o que reforça o nosso potencial estratégico.

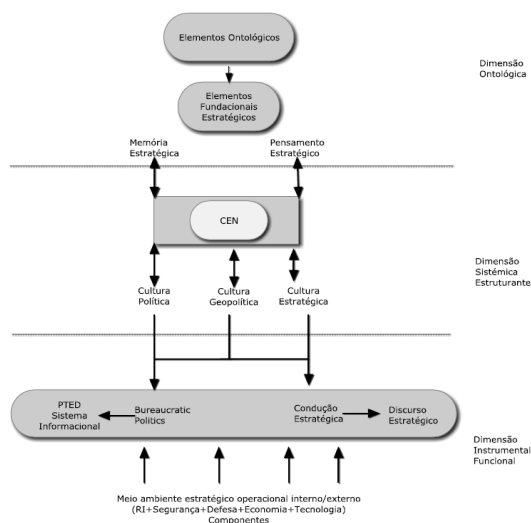
6. No que respeita à passagem do segundo para o terceiro período, Adriano Moreira (2000: 316) refere mesmo que «a intervenção revolucionária de 25 de Abril deu por esgotado o conceito estratégico nacional que tivera a sua última definição no capítulo VII da Constituição de 1933 e que tinha como elemento essencial a missão colonizadora e evangelizadora».

Estas preocupações e elementos permanentes⁷ serão, desta forma, estruturantes para a um CENP, seja ele um documento formal deliberadamente construído ou seja um conceito implícito na condução da ação governativa.

3. A Dimensão Ontológica do Conceito Estratégico Nacional

Para Heitor Romana, o Conceito Estratégico Nacional pressupõe uma dimensão ontológica a montante, que não só influencia como se revela fundamental no seu processo de definição. Esquematicamente, a representação gráfica será a seguinte:

Figura 1 – As dimensões do CEN⁸



Na dimensão ontológica do Conceito Estratégico Nacional, distinguem-se dois tipos de elementos: os elementos ontológicos e os elementos fundacionais estratégicos.

7. De forma resumida e simplificada, podemos sistematizar estes elementos em três grandes eixos: a insuficiência de recursos no território continental, a excessiva força centralizadora de Lisboa (macrocefalia) e a Língua como recurso estratégico por excelência.
8. Representação esquemática da autoria de Heitor Romana, apresentada nas aulas de «Conceito Estratégico Nacional Português» do Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos, adaptada pelo doutorando António Freitas.

Os elementos ontológicos serão os que se encontram mais a montante do CEN, que lhe servirão de base e referência. Referir-se-ão, por isso, àqueles fatores que concorrem para a formação da própria Identidade Nacional bem como aos elementos essenciais do próprio Estado, ou seja Povo, Território e Poder Político⁹.

Os elementos fundacionais estratégicos referir-se-ão às grandes aspirações constantes ao longo da História de um determinado Estado. Dito de outra forma, estes elementos representarão os Objetivos Nacionais (explícitos ou implícitos) a partir dos quais se define a estratégia geral ou total¹⁰ e que abarcam todas as áreas da ação governativa (política, económica, diplomática, militar, etc.).

Na dimensão ontológica são incluídos ainda dois outros conceitos: a memória estratégica e o pensamento estratégico. Despretensiosamente, entendemos que a memória estratégica dirá respeito ao repositório histórico das grandes opções tomadas ao longo dos tempos, face às circunstâncias, ou seja, uma espécie de registo da ação estratégica do Estado. O pensamento estratégico, por seu lado, referir-se-á aos princípios, mais ou menos perenes, subjacentes nas tomadas de decisão estratégicas. Embora não seja estático, o pensamento estratégico terá porventura um maior grau de abstração e, como tal, menor volatilidade.

No caso português, a dimensão ontológica disponível para a elaboração do CENP é fértil e vasta, tendo em consideração a riqueza da História e os vinculados traços identitários que nos distinguem de outros países próximos.

Os elementos ontológicos do CENP dirão respeito, no nosso ponto de vista, aos seguintes elementos e fatores:

- uma nacionalidade consolidada, marcada pela existência de diversos regionalismos que, no entanto, se integram e agregam a um sentimento de pertença nacional bem vincado e sem arrebatamentos independentistas;
- a estabilidade geográfica do território, configurando as fronteiras mais antigas da Europa;

9. «O conceito clássico de Estado é frequentemente resumido na conjugação articulada dos seus elementos territorial, demográfico e político-estrutural» (Lara, 1987: 89).

10. Dependendo do autor e respetiva terminologia que se entenda adotar (Hart – estratégia geral; Beaufre – estratégia total) (Martins, 1983).

- uniformidade linguística ao longo do território nacional;
- relativa estabilidade político-administrativa e institucional ao longo dos tempos, com poucos sobressaltos;
- traços coletivos e acontecimentos marcantes comuns identificáveis até períodos bastante recuados da História (inclusive antes da independência do reino);
- identidade não assente em qualquer especificidade étnico-cultural mas com a evidência de uma homogeneidade étnica.

Por sua vez, os elementos fundacionais estratégicos estarão relacionados com os seguintes fatores genéricos:

- exiguidade geográfica do território nacional (Portugal europeu);
- território nacional (Portugal europeu) não dispõe dos recursos suficientes para suprir as necessidades do País;
- peso e centralização excessiva de Lisboa em relação ao resto do País;
- considerável potencial de projeção da Língua Portuguesa ao nível mundial.

Assim, teremos uma memória estratégica alicerçada em dois principais aspetos: a expansão ultramarina, em consequência da necessidade de obter recursos de que não se dispunha no território português europeu e que, por sua vez, levaram a consideráveis fluxos de emigração; resistência aos invasores, com particular enfoque nas diversas tentativas de domínio por Castela. E, por fim, um pensamento estratégico marcado pela capacidade de adaptação e resistência e por uma procura permanente de recursos no exterior.

Conclusão

O CEN será, em qualquer circunstância, o produto da conjugação de um considerável número de elementos e fatores mais ou menos distantes, de objetividade variável e com diversos níveis de objetividade.

A dimensão ontológica do CEN representa, em termos metafóricos, a nascente do mesmo, sem a qual o conceito não teria grande adesão

68 à realidade, o que conduziria também a uma reduzida capacidade de apontar caminhos exequíveis e válidos para o futuro¹¹.

Esta dimensão integra um conjunto de processos evolutivos de construção histórica e que consubstanciam o ADN da Nação. Pelos percursos e ensinamentos do passado, é possível no presente apontar os potenciais caminhos para o futuro.

No caso português, a dimensão ontológica e a riqueza da mesma é considerável, desde logo em consequência da própria dimensão histórico-cultural do País. A riqueza da nossa Identidade Nacional, cujos primeiros indícios são passíveis de ser localizados ainda antes da independência do reino, proporciona não só um carácter distintivo a Portugal, garantindo a sua individualidade no cenário internacional como também contribui para a elaboração de um CEN mais completo.

Não obstante a inexistência de um CENP sob a forma de um documento deliberadamente elaborado e estruturado, é possível a identificação de elementos e fatores perenes ao longo dos tempos capazes de indiciar períodos cronológicos de CEN (Leandro, 2013). Assim, pode dizer-se que não tendo um CENP explícito dispomos de um implícito.

Aquando do processo da última revisão do CEDN, foram dados alguns passos no sentido da elaboração de um CEN o que, no entanto, acabou por não acontecer. De todas formas, a discussão gerada em torno do tema foi já um fator relevante e indiciador de que, num futuro não muito distante, poderá avançar-se para a formalização de um CENP.

Referências Bibliográficas

- Andrade, A. (1984). "Poder Marítimo e Poder Nacional". *Nação e Defesa*, nº 29, pp. 127-142.
- Carreira, C. (2011). *O Tempo Tríbulo Português*. Online: <http://www.revista-militar.pt/artigo.php?art_id=678> (referência de 16-06-2014).
- Fontoura, L. et al. (2012). Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional – Proposta da Comissão para a Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Criada pelo Despacho nº 9348/2012 do Ministro da Defesa Nacional (*Diário da República*, 2ª Série, nº 133, de 11 de junho de 2012).

11. Remetendo-nos para o conceito de *tempo tríbulo* de Adriano Moreira que assenta na «ideia de que só é possível compreender plenamente uma situação num dado Presente se neste for integrado quer o Passado quer o Futuro. Nesta perspectiva, uma nação, tal como as pessoas, é aquilo que é em função do que foi e do que está a projectar ser» (Carreira, 2011: 14).

- Lara, A. (1987). *A Subversão do Estado*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Leandro, J. (2013). *Reflexões sobre o Conceito Estratégico Nacional 2013*. Online: <http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20036%20280213%20ce.pdf> (referência de 15-06-2014).
- Martins, R. (1983). "Acerca do Conceito de Estratégia". *Nação e Defesa*, nº 29, pp. 97-126.
- Matos, S. (2002). *História e Identidade Nacional. A Formação de Portugal na Historiografia Contemporânea*. Online: <<http://www.lusotopie.sciencespob-ordeaux.fr/matos.pdf>> (referência de 14-06-2014).
- Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Fundação Mário Soares.
- Moreira, A. (2000). "Situação Internacional Portuguesa". *Análise Social*, vol. XXXV, nº 154-155, pp. 315-326.
- Moreira, A. (2014). *Falta a Portugal um Conceito Estratégico Nacional*. Online: <<http://www.ionline.pt/384244#close>> (referência de 26-05-2014).
- Paulo, J. (2013). *Conceito Estratégico Nacional*. Online: <<http://www.dn.pt/opinioao/opinioao-dn/convidados/interior/conceito-estrategico-nacional--3167830.html>> (referência de 26-05-2014).
- Portugal (2013). "Resolução do Conselho de Ministros nº 19/2013". *Diário da República*, 1ª série, nº 67, de 5 de Abril de 2013, pp. 1981-1995.
- Ribeiro, A. (2010). *Teoria Geral da Estratégia. O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Edições Almedina.
- Sobral, J. (2006). *Memória e Identidade Nacional: Considerações de Carácter Geral e o Caso Português*. Online: <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2006/wp2006_4.pdf>, (referência de 02-06-2014).
- Toscano, A. (1958). *Planejamento da Segurança Nacional, Conceitos Fundamentais, Metodologia para a Formulação do Conceito Estratégico Nacional, Directrizes Governamentais*. Brasil: Escola Superior de Guerra.