

O lugar da Defesa face aos desafios contemporâneos à democracia¹

The Role of Defense in the Face of Contemporary Challenges to Democracy

Rev. Bras. Est. Def. v. 12, e025011, 2025, p. 1–17
ISSN 2358-3932

HELENA CARREIRAS

INTRODUÇÃO

Num momento em que assistimos ao crescimento de fenómenos de erosão democrática um pouco por todo o mundo, a proposta de tema desta conferência não poderia ser mais oportuna: a de indagar o lugar da Defesa face aos desafios que presentemente se colocam à democracia.

Fá-lo-ei procurando identificar desafios contemporâneos à democracia, desafios contemporâneos à Defesa, perceber como se cruzam, e contribuir para a resposta sobre como poderemos responder-lhes.

Tal como no passado, o setor da Defesa, e as forças armadas em particular, desempenham hoje distintos papéis nos processos políticos de democratização e autocratização.

Em certos contextos, os militares têm participado mais ou menos diretamente em processos de autocratização, atuando como forças conservadoras, defendendo regimes autoritários ou intervindo indevidamente em processos democráticos. Na América Latina, conhecemos alguns dos mais notórios casos históricos deste padrão, mas está longe de ser a única região em que isso acontece. Noutros casos, as forças armadas têm sido agentes de transformação e atores chave na instauração da democracia — o caso de Portugal é paradigmático —, muitas vezes garantindo transições pacíficas ou até promovendo a modernização das instituições.

Sabemos que se trata de um papel complexo e histórico, variando significativamente de país para país, e ao longo do tempo. O estudo das relações civis-militares tem procurado identificar os diferentes fatores que afetam esse papel: endógenos ou exógenos, materiais ou ideacionais; desde a cul-

Helena Carreiras é doutora em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu e Vice-Reitora no Instituto Universitário de Lisboa. Foi Ministra da Defesa Nacional (2022-2024).

tura institucional, aos interesses corporativos, às pressões externas ou ao contexto político e social.

Investigação recente sobre o papel dos militares em processos de erosão democrática sublinha, por outro lado, a variedade de situações em que os militares são chamados a tomar partido em disputas políticas e, em particular, em processos de autocratização, classificando a sua ação entre o polo do apoio e o da oposição, identificando graus de dissensão ou tipos de ação — apoiar, facilitar, evadir ou bloquear — e problematizando a forma como o envolvimento dos militares na política põe ou não em causa os clássicos princípios da neutralidade política das forças armadas (Brooks 2024; Harig 2024).

Em democracia, uma cultura de Defesa é também uma cultura democrática de Defesa. Aquilo que as forças armadas defendem não é apenas a soberania, a independência, a integridade territorial ou a segurança das pessoas. São também os valores constitucionais do Estado de Direito. E a democracia não é apenas um sistema de governo, mas um modo de vida que valoriza a liberdade, a igualdade e a justiça. E a forma como as forças armadas podem defender estes valores é relevante para a condução das políticas públicas de Defesa.

Não se trata, porém, de as considerar como salvadoras ou guardiãs preferenciais dos valores democráticos, projetando uma imagem messiânica desajustada e que pode ter altos custos para a qualidade da democracia a longo prazo. A ideia de os militares funcionarem como “os adultos na sala” envolve um elevado risco, desvalorizando e desresponsabilizando os outros atores. Trata-se, sobretudo, de garantir a manutenção ou reposição de relações civis-militares saudáveis.

Por isso, a questão que coloco hoje é esta: que papel pode a Defesa desempenhar no reforço da democracia? Como podem fortalecer-se reciprocamente democracia e Defesa?

E mais concretamente, como podem as forças armadas, enquanto instituição fundamental do Estado e um dos pilares da Defesa, ajudar a proteger e a promover a democracia, ao invés de contribuir para a sua deterioração?

A preocupação aqui subjacente é em parte a mesma que orientou muita da investigação sobre relações civis-militares no passado: como conceber e manter instituições e políticas de defesa que garantam a qualidade das relações civis-militares; como evitar que os militares quebrem as regras do jogo democrático e que os políticos arrastem os militares para a política partidária ou os instrumentalizem para servir os seus objetivos políticos.

Contudo, o contexto em que vivemos mudou radicalmente, o que obriga a uma refocalização. Há novos desafios e uma maior urgência em com-

prender os fatores que inibem ou promovem, neste novo contexto, uma relação virtuosa entre Defesa e democracia.

Que contexto e desafios são estes?

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS À DEMOCRACIA

Destaco dois desafios contemporâneos à democracia que têm múltiplas implicações para aquela relação: por um lado, o surgimento de movimentos populistas e o avanço de regimes autoritários; por outro, as modernas formas de desinformação e propaganda.

Relativamente ao primeiro, sabemos hoje que as democracias não se extinguem apenas ou predominantemente por intervenções externas, mas por implosão; não apenas através de golpes violentos, mas mais frequentemente através de um deslize gradual para o autoritarismo. O retrocesso democrático (*democratic backsliding*), ou seja, o enfraquecimento ou a eliminação das instituições políticas que sustentam uma democracia existente, assenta-se agora em processos como a manipulação de sistemas eleitorais, redução da independência do sistema judicial, revisão de regras constitucionais, reforço desproporcionado dos poderes do executivo (*executive aggrandizement*), supressão de opositores, redução das liberdades civis ou até, sugerem alguns, fenómenos como a militarização burocrática (infiltração da administração pública por pessoal e cultura militar) (Levitski e Ziblatt 2018; Bermeo 2016; Bauer et.al. 2024).

Dados do relatório VDEM (Nord et al. 2024) mostram que:

- Apesar de o mundo se dividir quase de forma idêntica entre democracias e autocracias (91-88), 71% da população mundial — 5,7 bilhões de pessoas — vive em autocracias, o que representa um aumento substancial, face aos 48% de há 10 anos atrás.
- Embora em possível abrandamento, existe uma onda de autocratização: nos 60 países em que ocorrem episódios de transformação de regime, a autocratização está em curso em 42 deles, onde vivem 2,8 bilhões de pessoas, ou seja, 35% da população mundial.
- Este declínio é acentuado na Europa de Leste e na Ásia do Sul e Central. A América Latina e as Caraíbas contrariam a tendência global: os níveis de democracia aumentaram e grandes países são mais democráticos que os pequenos.

Ainda que as discussões metodológicas sobre as diferentes dimensões do retrocesso tenham, de alguma forma, relativizado as perspectivas mais dramáticas, quase todas as componentes da democracia estão a piorar em

mais países do que naqueles em que estão a progredir, em comparação com 10 anos atrás: a liberdade de expressão continua a ser a componente mais afetada da democracia, tendo vindo a piorar em 35 países; eleições limpas são agora a segunda componente mais afetada — deteriorando-se em 23 países e progredindo em 12; a liberdade de associação, incluindo a sociedade civil, é a terceira componente mais afetada — 20 países estão a restringir este direito, enquanto somente 3 estão a alargá-lo.

Sabemos, também, da crescente manipulação da informação e desinformação nos processos eleitorais, alimentada por poderosos algoritmos e inteligência artificial; e aqui entra o segundo desafio à democracia: a desinformação e a propaganda que promovem a erosão da confiança nas instituições democráticas e a polarização política.

A propaganda não é um fenómeno novo, mas há agora importantes mudanças na escala, velocidade de disseminação e impacto das mensagens. Enquanto a propaganda tradicional se concentrava em mensagens simples e repetitivas, a desinformação contemporânea é mais sofisticada, personalizada e difícil de combater. As novas tecnologias amplificam o seu alcance, exigindo novas ferramentas e estratégias para proteger a sociedade; a inteligência artificial permite produzir mensagens individualizadas, formatadas para cada recetor com base no conhecimento das suas preferências, cada vez mais afetivas/identitárias e menos ideológicas, e fazer-nos viver em bolhas, onde, como diria Sartre, “o inferno são os outros”: outros que não conhecemos e não encontramos face a face e que, portanto, mais facilmente podemos diabolizar ou odiar.

E existe uma diferença que considero crítica: o objetivo dos chamados “engenheiros do caos” (Da Empoli 2023) não é convencer as pessoas, mas sim confundir, criar narrativas alternativas, *minar a confiança em qualquer informação*, transformar a incerteza numa arma. Este ambiente gera as condições perfeitas para o surgimento de líderes populistas, de figuras messiânicas, autocratas potenciais, prontos a aproveitar o descontentamento popular com as condições socioeconómicas, a privação relativa e a decadência da política convencional.

Relativamente à Defesa, há também novos desafios a sinalizar e que se cruzam diretamente com estes desafios à democracia: as novas formas de guerra, designadamente a guerra híbrida e cibernética, as alterações climáticas, e o ressurgimento da guerra na Europa, com impactos globais.

As novas formas de guerra híbrida, ou seja, combinação de táticas convencionais e não convencionais, incluindo a manipulação de informações, a sabotagem cibernética e a influência em processos políticos agregam complexidade e impactam diretamente a segurança nacional e internacional.

Essa complexidade levanta uma variedade de novos problemas: desde logo, de atribuição de responsabilidade, uma vez que a natureza difusa e a capacidade de negação plausível tornam difícil identificar com precisão os autores de ataques, dificultando a resposta e a dissuasão; por outro lado, os ataques cibernéticos aumentam a vulnerabilidade das infraestruturas críticas, de sistemas essenciais como energia, transportes e comunicações, com consequências potencialmente devastadoras. Mas também a dificuldade de resposta, decorrente da adaptabilidade e velocidade dos ataques; da proliferação de atores envolvidos; dos elevados custos dos investimentos em tecnologia, inteligência e treino, ou ainda dos bloqueios à cooperação internacional. A diversidade de interesses nacionais e ausência de um claro marco legal internacional dificultam a cooperação entre países para enfrentar essas ameaças. Ao mesmo tempo, criam uma pressão adicional no âmbito de alianças para que cada um se proteja, evitando ser uma vulnerabilidade para todos (ou, em alternativa, que aceite proteção de outros parceiros, o que levanta questões de soberania). Tudo isto implica o esbatimento da linha que distingue situações de conflito e de paz: as ações híbridas ocorrem frequentemente abaixo do limiar da guerra convencional, tornando difícil determinar quando uma resposta militar é justificada.

O segundo desafio refere-se às mudanças climáticas e segurança. Trata-se de um debate que tem vindo a intensificar-se e que põe em causa o tradicional paradigma da Defesa Nacional.

As alterações climáticas funcionam como multiplicador de ameaças. Eventos climáticos extremos, tais como secas, inundações e tempestades, podem desencadear conflitos por recursos escassos (por exemplo, água e terras férteis); o deslocamento de populações devido a desastres naturais e a degradação ambiental criam situações de instabilidade e insegurança. Países frágeis, mais vulneráveis aos impactos climáticos, podem enfrentar dificuldades em garantir a segurança de suas populações, criando oportunidades para atores não-estatais.

Os impactos são múltiplos também para as forças armadas: na necessidade de preparação para operar em ambientes extremos, na proteção das suas próprias infraestruturas ou no reforço das operações de logística e abastecimentos. Mas também na adaptação e mitigação dos riscos que as operações militares ocasionam para o ambiente: as operações e atividade militar são altamente poluentes. O outro lado da moeda é que as forças armadas podem desempenhar um papel importante na adaptação aos impactos da mudança climática, por exemplo, na gestão de desastres naturais e na construção de infraestrutura resiliente, promovendo a eficiência energética e o uso de tecnologias limpas.

O terceiro desafio, sobretudo para a Europa, é o ressurgimento global da guerra.

Estamos perante o maior desafio à ordem política liberal desde a II Guerra Mundial, com dois conflitos em curso, em solo europeu e na sua imediata vizinhança, ambos envolvendo claras e amplas violações quer das regras da paz — o respeito pelo direito internacional e pelos direitos humanos, a soberania e a autodeterminação dos Estados e dos povos —, quer das regras da guerra — o ataque sistemático a civis ou os maus-tratos a prisioneiros de guerra. Isto está a levar a um reforço sem precedentes, se bem que difícil, da defesa europeia, e a uma nova relevância das instituições militares e de defesa. Mas também a maiores desafios: essa nova relevância exige maior capacidade e eficácia, que nem sempre existe, para satisfazer as atuais necessidades de dissuasão. Décadas de desinvestimento em defesa esgotaram as reservas de guerra na Europa; limitaram o desenvolvimento industrial da defesa; conduziram a baixos níveis de recrutamento e retenção de pessoal e à falta de modernização e interoperabilidade. Nos últimos anos tem vindo a desenvolver-se uma economia de defesa europeia, com significativas dores de crescimento, mas provavelmente com maiores resultados que aqueles que observámos nas décadas anteriores, em que a retórica da Defesa europeia gerou muito poucos avanços significativos. Contamos, agora, com os projetos da Cooperação Estruturada Permanente (Pesco), o Fundo Europeu de Defesa ou a Iniciativa de Compras Conjuntas, para listar apenas alguns desses avanços.

A guerra na Ucrânia foi um catalisador poderosíssimo da atenção europeia às questões de Defesa — ainda que, em boa parte, para confrontar a sua própria fragilidade — e também um catalisador de processos de inovação tecnológica.

Ora, estes vários desafios alteraram radicalmente o ambiente social e político em que vivemos, afetando inevitavelmente também o padrão das relações entre civis e militares, em moldes que estão a evoluir e que ainda não conseguimos avaliar completamente. Isto implica, por exemplo, debater a importância da neutralidade política das forças armadas e os desafios para mantê-la num contexto político polarizado; ou como as instituições da Defesa devem ser envolvidas na busca de mecanismos de controlo político/democrático da utilização das novas tecnologias emergentes e disruptivas.

Como podemos responder a estes desafios?

Não ambiciono mais que alinhar alguns contributos, e destaco três respostas em particular:

- Reforçar o papel das instituições e uma perspetiva integrada de ação;
- Intensificar a cooperação interagências e a cooperação internacional no domínio da Defesa;
- Aprofundar a cultura de Defesa e as relações entre forças armadas e sociedade.

Faço-o a partir da minha experiência enquanto investigadora e Ministra da Defesa Nacional no período 2022-2024, e centrando-me no caso português. Permitam-me alguns elementos de contexto.

Em 2024, Portugal celebra 50 anos de democracia. Celebramos enquanto assistimos, como noutros países, ao crescimento de forças políticas antidemocráticas e ao aumento das tensões sobre os princípios fundamentais da própria democracia. Um partido populista de direita tornou-se a terceira força no nosso parlamento, assegurando 50 dos 230 lugares; ao mesmo tempo que a comemoração da revolução do 25 de abril levou em 2024 às ruas uma enorme multidão, numa das maiores manifestações públicas de sempre no país, percebemos, mais uma vez, que a democracia não pode ser tomada como um dado adquirido, que precisa de ser protegida e promovida, e que isso é, mais do que nunca, um assunto de toda a sociedade.

Mas também se tem argumentado que a transição e consolidação da democracia em Portugal, liderada pelos militares, foi significativa e bastante singular, e que pode fornecer lições interessantes para o futuro, numa perspetiva comparativa.

Ao contrário de outras democracias do sul da Europa, como a Espanha e a Grécia, a democracia portuguesa não nasceu de um pacto entre elites. Foi o resultado direto de uma intervenção militar não hierárquica que derubou, por golpe, um regime autoritário de 48 anos e pôs fim a uma guerra colonial de 13 anos. Os militares — um grupo de jovens capitães e tenentes do Exército — foram os principais atores da Revolução dos Cravos — “a mais bela revolução do século XX” — que, como observou Huntington, deu início à terceira vaga de democratização no mundo.

Deixem-me contar-vos uma das minhas histórias favoritas da revolução:

Na madrugada de 25 de abril de 1974, uma coluna militar da cidade de Santarém chegou a Lisboa para derrubar o regime autoritário do Estado Novo e instaurar a democracia. Iam a caminho para efetuar um golpe militar. Ao atravessar a cidade, por altura de entrecampos, o primeiro veículo da coluna parou abruptamente.

Porque paraste? — perguntou o graduado ao motorista. Ele respondeu: “O semáforo está vermelho”.

Isto é simultaneamente literal (aconteceu de facto) e, em certa medida, a metáfora perfeita para a política e a sociedade portuguesas, bem como para o padrão português de relações entre civis e militares: existe um elevado nível de consentimento em relação às normas institucionais. Vimos isso também nos protestos durante a crise da dívida soberana: baixos níveis de violência dos manifestantes em comparação com outros países do sul da Europa, devido à forte presença de sindicatos, pactos entre estes e a polícia, e uma agenda tradicional de reivindicações. Mas há também um

padrão flexível de apropriação desses guiões institucionais por parte de indivíduos e grupos, e essa singular articulação da estruturas e práticas faz toda a diferença.

Os militares foram atores fundamentais na revolução de 1974; mantiveram muito poder durante um período significativo, depois cederam-no, retirando-se da cena política e ficando totalmente subordinados ao poder político. O quadro institucional foi fundamental para explicar este facto. A nova constituição democrática estabeleceu uma arquitetura institucional de defesa inovadora, onde se destaca o carácter semipresidencial do regime. Uma opção fundamental foi a corresponsabilidade em matéria de defesa por parte dos três órgãos de soberania: governo, parlamento e presidente. Foi criado um sistema de “dupla confiança”, em que o Presidente atua como Comandante Supremo das Forças Armadas e como Presidente do Conselho Superior de Defesa Nacional. A partilha de poderes e competências veio juntar-se à relativamente elevada autonomia organizacional e profissional dos militares, que tinha sido reforçada pela anterior experiência da guerra colonial.

A plena integração das forças armadas no sistema político democrático evoluiu depois de acordo com três linhas fundamentais: a) um elevado nível de consenso político sobre as políticas de defesa, que, na sua maior parte, têm sido mantidas fora da política partidária; b) redefinição das missões militares no sentido de missões de paz expedicionárias; e c) crescente importância das organizações internacionais (OTAN, UE, ONU), que proporcionaram objetivos e legitimidade.

Há autores que consideram que alguns destes fatores explicam o sucesso invulgar do controlo democrático civil das forças armadas em Portugal, nomeadamente a natureza semipresidencial do regime e a reorientação das missões (Amorim-Neto 2017; Bruneau 2016). A corresponsabilidade tem sido vista como fundamental para determinar aquilo que Egnell descreveu como um padrão integrado de relações civis-militares (Egnell 2009). Considero que, apesar de dificuldades diversas relacionadas sobretudo com questões de recursos e eficácia organizacional, este padrão global integrado das relações civil-militares não foi posto em causa até ao presente e permitiu, simultaneamente, o exercício de uma abordagem abrangente na relação entre os militares e a sociedade, acompanhada de uma elevada confiança popular nas Forças Armadas. Mas, para além da arquitetura institucional e da redefinição da missão, é a própria natureza do entrosamento civil-militar que tem permitido preservar a qualidade do contrato social.

A minha primeira resposta é, portanto, esta: importa manter ou reforçar o papel das instituições, mas garantir simultaneamente uma perspetiva integrada de ação baseada na qualidade do entrosamento civil-militar.

Vejam os dois exemplos: um ao nível político-estratégico, outro ao nível organizacional/operacional.

O Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) é um órgão consultivo do Presidente da República em matérias relacionadas com a Defesa Nacional, bem como com a organização, o funcionamento e a disciplina das forças armadas. É composto por autoridades civis e militares e pode atuar como uma arena para uma abordagem abrangente a nível estratégico. Apesar do seu papel limitado como órgão consultivo, pode ser um local para troca significativa de informações entre diferentes atores institucionais (ministros dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Defesa, da Economia ou de outras áreas; chefes militares, deputados, presidentes de governos regionais, representantes da república para as ilhas dos Açores e Madeira). Como tal, o CSDN tem o potencial de promover a “coprodução” de políticas de defesa, acolhendo discussões sobre problemas que exigem respostas multidimensionais e integradas, mesmo que tradicionalmente tenha sido sobretudo utilizado de forma limitada para apreciação de propostas de missões militares externas. Considero que seria desejável ampliar o papel deste órgão, aproveitando o espaço de entrosamento e diálogo civil-militar que corporiza.

Um outro exemplo remete para o nível operacional: a conduta dos militares no terreno em missões internacionais e em missões internas.

A partir de meados da década de 1990, as missões internacionais — tanto a nível multilateral da ONU, da OTAN ou da UE, como a nível da cooperação bilateral no domínio da Defesa, sobretudo com os países africanos de língua portuguesa, têm sido fundamentais para reforçar o prestígio institucional, a modernização organizacional e a autonomia profissional das Forças Armadas Portuguesas. Mas não é só esta reorientação e mudança estrutural que importa: é também a condução das operações militares. O que testemunhei, enquanto investigadora primeiro, e Ministra da Defesa depois, em frequentes visitas a forças nacionais destacadas (FND), foi um padrão já identificado como “cosmopolitismo ao rés-do-chão” (Silva 2006) (não o cosmopolitismo de elites, mas das bases sociais), envolvendo princípios como a conduta humanitária aplicada a ambientes operacionais em mudança. Vi os militares valorizarem a interoperabilidade cultural, exercitarem a empatia e melhorarem as capacidades de negociação; não agirem apenas segundo as regras, mas, sem esquecer as regras, ajustarem as normas aos contextos, combinarem institucionalismo e flexibilidade, estabelecerem ligações, respeitarem e ouvirem os outros, não levantarem o dedo em riste aos atores locais, mas permitirem uma verdadeira coprodução de segurança; e vi tudo isso ser valorizado pelas autoridades locais, as outras forças e as organizações internacionais de enquadramento (ONU, EU).

Por exemplo, na Missão Europeia de Treino em Moçambique (Uemoz), a primeira missão europeia no modelo *Train & Equip*, em que Portugal tem tido o comando e é agente implementador das medidas de assistência, foi a prevalência daquele padrão de conduta que permitiu a abordagem abrangente e integrada a que me refiro, e que não fazia necessariamente parte do guião formal e das regras de empenhamento: consultas frequentes às autoridades militares e de defesa locais, contacto permanente com as populações, iniciativa de realização de reuniões informais, mas sistemáticas, entre todos os atores da cooperação internacional de defesa no terreno, evitando duplicações e gerando sinergias. Creio que, juntamente com um mandato claro e direcionado (treinar 11 companhias de operações especiais das Forças Armadas de Defesa de Moçambique para combater o terrorismo em Cabo Delgado), esta abordagem foi vital para o sucesso da missão e para a sua posterior renovação. Não foi irrelevante, também, ter sido inicialmente comandada por um militar Português com formação em contexto académico misto e enorme experiência de cooperação civil-militar. De igual modo, na República Centro-Africana, os militares portugueses que participam na Minusca² com uma força de reação rápida desde 2017, gozam de elevados e idênticos níveis de reconhecimento e aprovação.

O mesmo se pode dizer das missões internas.

Apesar do risco de comportamentos excessivos de militares neste tipo de ações, que investigadores de outras geografias têm registado com frequência (Acacio, Passos e Pion-Berlin 2023; Wilén 2021), os militares portugueses atuando em emergências civis têm seguido conscientemente o guião institucional de trabalhar sob o comando das autoridades de proteção civil competentes, respeitando os “sinais vermelhos”, ao mesmo tempo que tiram partido da enorme proximidade e dos efeitos positivos de um contacto direto com as populações para ganhar confiança e reforçar a sua capacidade de intervenção. Às Forças Armadas Portuguesas, como de resto a outras por todo o mundo, têm sido regularmente atribuídas diversas missões de apoio civil e de assistência em catástrofes, nomeadamente de prevenção e combate a incêndios florestais, evacuações médicas ou busca e salvamento. Vi-as a intervir rápida e eficazmente em 2023 no resgate de cidadãos nacionais de Marrocos durante o sismo que abalou aquele país ou a trazê-los de Israel após os dramáticos acontecimentos 7 de outubro; a prestar um apoio logístico-sanitário fundamental nos arquipélagos dos Açores e da Madeira ou, entre outras tarefas, a liderar o processo de vacinação durante a pandemia da Covid-19. Neste último caso, embora sejam muitos os fatores que explicam a elevada e precoce taxa de vacinação no país — desde o forte apoio histórico à vacinação, a ausência de movimentos anti-vacinas, ou a qualidade do Sistema Nacional de Saúde — a coordena-

ção militar da *task force* de vacinação por parte de um Vice-Almirante que mais tarde viria a ser Chefe da Armada surgiu, aos olhos da comunicação social e do público, como uma razão decisiva para esse resultado. Isto foi possível graças à confluência de três fatores diferentes, tanto estruturais como processuais: a) respeito rigoroso pelas disposições constitucionais relativas ao estrito papel de apoio das forças armadas; b) apoio da opinião pública às missões militares em emergências civis e, ainda, c) a liderança eficaz do processo de vacinação.

Em todos estes casos, o comportamento dominante foi de autocontenção, um padrão de conduta compatível com relações civil-militares saudáveis, e na ausência do qual se podem rapidamente deteriorar essas relações.

A segunda resposta refere-se à importância do reforço da cooperação interagência e cooperação internacional no domínio da Defesa.

Os desafios globais a que acima aludi exigem que se reforcem as instâncias de cooperação interagência e se estabeleçam pontes entre a esfera da Defesa e entidades da economia e do sistema científico. Isso é muito claro no caso da resposta aos desafios ambientais, mas também na inovação e desenvolvimento tecnológico, fundamental para lidar com as ameaças híbridas. Num momento em que cada vez mais as tecnologias são de duplo uso (civil e militar), não é possível promover a inovação sem uma articulação entre espaços de investigação, de experimentação e de produção.

Um exemplo elucidativo no caso português é o exercício anual Repmus (Robotic Experimentation and Prototyping with Maritime Unmanned Systems), o maior exercício mundial de *drones* marítimos coorganizado pela Marinha Portuguesa, a OTAN, a Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e a Agência Europeia de Defesa. A sinergia que resulta desse trabalho conjugado — a que se associam numerosas empresas — é notável, designadamente para o desenvolvimento de sistemas não tripulados que serão fundamentais na vigilância e proteção de infraestruturas críticas.

Um outro exemplo, que seguiu de perto, é o projeto de desenvolvimento do KC-390, a aeronave de transporte estratégico da Embraer, que contou com parcerias, também elas estratégicas, com dezenas de organizações, empresas e a Força Aérea de ambos os países.

Outro ainda é o do *Centro do Atlântico*, uma estrutura relativamente informal e flexível, promovida a partir do Ministério da Defesa Nacional português e centrada nos problemas de segurança no Atlântico e na sua resolução comum. Reúne mais de duas dezenas de países (incluindo o Brasil) e tem vindo a promover o diálogo político, a investigação e análise, e a formação e capacitação dos parceiros.

A terceira resposta encontra-se no desenvolvimento da cultura de Defesa e no reforço da relação entre as Forças Armadas e a sociedade civil.

Não se trata de uma nova resposta, mas a sua importância é agora expenciada para lidar com os efeitos da desinformação. Só com mais e melhor informação, transparência e prestação de contas se pode combater esse fenómeno. Reforçar a cultura de defesa e relações com a sociedade é um objetivo que não é apenas basilar à relação Democracia e Defesa: é imprescindível para conter o retrocesso democrático neste âmbito. Para além da interoperabilidade tecnológica entre as esferas civil e militar, é também a interoperabilidade cultural que está em causa.

Um dos exemplos mais relevantes da experiência portuguesa consiste no desenvolvimento de um referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz (RESDP), a utilizar no âmbito da disciplina de Educação para a Cidadania em todos os níveis de ensino, do pré-escolar ao secundário. Elaborado conjuntamente pelos Ministérios da Defesa e Educação, através, respetivamente, do Instituto da Defesa Nacional e da Direção-Geral de Educação, a que mais tarde se associou o Centro Nacional de Cibersegurança, o referencial é objeto de um processo abrangente de implementação através de formação de professores (IDN) e do estabelecimento de protocolos com as autarquias locais por todo o país, alargando-se neste caso a cooperação às áreas da igualdade e da administração pública. Em 2024 existiam mais de uma centena e meia de protocolos assinados.

Um outro exemplo, ainda, pode encontrar-se na cooperação entre o ensino superior militar e civil, fruto de uma adesão plena do primeiro ao processo de Bolonha,³ o que acarreta uma grande proximidade e consequente cooperação entre ambos em termos de objetivos de formação superior e investigação avançada.

A integração de género é aqui também uma dimensão central.

Sabemos hoje que integração de mulheres e da perspetiva de género na Defesa não é apenas um objetivo político das sociedades democráticas, envolvendo uma aproximação entre instituições militares e a sociedade que servem: é também uma exigência para a eficácia organizacional (privar uma instituição de diversidade é presentemente a melhor maneira de a condenar ao fracasso) e um requisito para o sucesso operacional.

Passaram já várias décadas desde o ingresso alargado de mulheres nas forças armadas da maior parte dos países ocidentais. Apesar das dificuldades que subsistem para atingir uma plena integração, existem avanços a valorizar. Em Portugal, como noutros contextos, tem havido um progresso lento, incremental, mas constante, na concretização formal da integra-

ção de gênero: as mulheres constituíam, em 2024, 15% do total da força ativa, um valor acima da média da OTAN; não existem hoje restrições legais de acesso ou progressão em quaisquer áreas, especialidades ou posições. Esta foi uma condição necessária para a implementação relativamente eficaz da agenda “Mulheres, Paz e Segurança”,⁴ escudada na formulação de um Plano de Ação Nacional muito abrangente, ligado a outras políticas públicas (por exemplo, os planos nacionais para a igualdade de gênero), ao envolvimento dos diferentes intervenientes numa perspetiva integrada, e um amplo consenso político. Todos estes fatores criaram condições institucionais favoráveis, por sua vez, para a consolidação do pilar normativo da agenda e para a sua transferência efetiva ao longo dos vários níveis institucionais, desde o governo, passando pelo Ministério da Defesa, até aos diferentes ramos das Forças Armadas (Carreiras, Silva e Malheiro 2022).

Houve ainda uma progressiva institucionalização das políticas de gênero no âmbito da Defesa, que se traduziu, por exemplo, na sua inclusão em todos os acordos internacionais; na definição das políticas de recrutamento e retenção, na atualização de tabelas de seleção etc.

Mas é claro que temos de reconhecer que a igualdade formal sendo uma condição necessária, não é suficiente para uma integração efetiva. Apesar dos progressos, e à semelhança do que acontece noutros países, as estatísticas evidenciam uma transformação lenta e uma sub-representação das mulheres nas áreas operacionais e nas missões internacionais. Por outras palavras, a produção e atribuição de recursos materiais e simbólicos continua a expressar-se numa clivagem de gênero. O preconceito e o enviesamento inconsciente ainda persistem.

Mas uma abordagem sensível ao contexto implica o reconhecimento de que algumas características fundamentais das instituições militares e de segurança, como a disciplina e a hierarquia, podem funcionar como catalisadores da integração. Do mesmo modo, uma liderança e competências de liderança eficazes — altamente estruturantes no meio militar — são uma mais-valia para garantir o cumprimento das normas, a mudança de atitudes e a socialização em novos quadros normativos, designadamente a aceitação de princípios democráticos como o respeito pela diferença, a inclusão e a diversidade. Importa mobilizar esse potencial. E, finalmente, importa também comunicar com mensagens positivas que sublinhem o sucesso e prestígio que estas novas políticas podem trazer à instituição.

CONCLUSÃO

Invoquei, nesta apresentação, uma variedade de exemplos positivos para sugerir estruturas e práticas que na esfera da Defesa podem ajudar a

proteger a democracia. Isto não significa que não existam problemas. Não significa certamente que tais arranjos institucionais ou agenciais devam ser tomados como garantidos. Significa assumir a utilidade de identificar lições, de nos focarmos no que funciona e compreender as suas circunstâncias, para assim inspirar ações transformadoras.

Ao apoiar e preservar um elevado grau de institucionalismo, em momentos de profunda crise de confiança nas instituições, mantendo abordagens integradas nas relações civis-militares, as forças armadas podem ser um ator relevante na proteção e promoção (ou mesmo reinvenção) da democracia. Existem, naturalmente, condições que favorecem esse resultado: um modelo institucional que permita o equilíbrio de poderes, favorecendo mecanismos de concertação; níveis adequados de recursos; cooperação civil-militar de qualidade em diferentes áreas, ou coprodução de inovação envolvendo os militares e o mundo civil.

Mas, acima de tudo, falamos de condições de criação de legitimidade e confiança. Nas democracias, a legitimidade é a base do contrato social. A erosão da legitimidade das instituições significa a erosão da confiança; a falta de confiança permite que o medo se imponha; e o medo alimenta a violência e o pior da humanidade. Ter uma Defesa forte (com recursos materiais e humanos para ser eficaz), legitimada e confiável (compreendida, conhecida e responsável perante a sociedade) é uma condição da liberdade; de podermos escolher o nosso futuro, de não sermos súbditos de impérios ou ditadores; e a liberdade é uma condição existencial da democracia.

REFERÊNCIAS

Acacio, I., A. M. Passos e D. Pion-Berlin. 2023. “Military Responses to the Covid-19 Pandemic Crisis in Latin America: Military Presence, Autonomy, and Human Rights Violations”. *Armed Forces & Society* 49, no. 2: 372–94.

Amorim-Neto, Octávio. 2017. “O semipresidencialismo e as relações civil-militares em Portugal”. In *A Constituição Portuguesa em Fluxo: uma perspectiva comparada 1976-2016*, editado por Marina C. Lobo.

Bauer, Michael, et. al. 2024. “Bureaucratic Militarization as a model of democratic backsliding: lessons from Brazil”. *Democratization* 31: 5 (online).

Bermeo, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27:1, 5-19; 2022.

Brooks, Risa. 2024. “Bringing the military back in: Conceptualizing militaries’ roles during democratic erosion”. Apresentações na 17ª Conferência Bienal do Ergomas, Estocolmo (jul.). www.csms.se/upl/files/199497.pdf.

Harig, Cristoph. 2024. "Armed forces, political polarization, and democratic backsliding in the Americas". Apresentações na 17ª Conferência Bienal do Ergomas, Estocolmo (jul.). www.csms.se/upl/files/199497.pdf.

Bruneau, Thomas. 2016. "As Relações Cívicas-Militares em Portugal: *O Longo processo para o Controle Cívico e a Eficácia Militar*" *DADOS — Revista de Ciências Sociais* 59 no. 2: 427–48. Rio de Janeiro.

Carreiras, Helena, Cristina R. da Silva e Luís Malheiro. 2022. "L'impact du Programme des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité sur les politiques nationales d'intégration de la dimension de genre dans l'armée. L'exemple du Portugal". *Genre et Sociétés* 47. Travail.

Da Empoli, Giuliano. 2023. *Os Engenheiros do Caos*. Lisboa: Gradiva.

Egnell, Robert. 2009. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. New York: Routledge.

Kuehn, David e Aurel Croissant. 2024. "Autocratization and the military in post-Cold War Asia". Apresentações na 17ª Conferência Bienal do Ergomas, Estocolmo (jul.). www.csms.se/upl/files/199497.pdf.

Levitski, Steven e Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die. What History reveals about our Future*. Nova York: Crown Publisher.

Nord, Marina, Martin Lundstedt, David Altman, Fabio Angiolillo, Cecilia Borella, Tiago Fernandes, Lisa Gastaldi, Ana Good God, Natalia Natsika e Staffan I. Lindberg. 2024. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Silva, Augusto Santos. 2006. *A Sociologia e o Debate Público*. Porto: Afrontamento.

Wilén, Nina. 2021. "The Military in the Time of Covid-19: Versatile, Vulnerable, and Vindicating". *PRISM* 9, no. 2: 21–33.

NOTAS

1. Conferência de abertura do XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Belo Horizonte, 3 de setembro de 2024)
2. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic.
3. Processo de convergência entre vários países europeus que se desenvolveu a partir da assinatura da declaração de Bolonha em 1999 com o objetivo de facilitar o intercâmbio de graduados e adaptar o conteúdo dos estudos universitários às procuras sociais, melhorando a sua qualidade e competitividade através de uma maior transparência e uma aprendizagem baseada no estudante quantificada através dos créditos pelo Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS).
4. A designada agenda “Mulheres, Paz e Segurança” desenvolveu-se a partir da aprovação unânime no Conselho de Segurança da Resolução 1325, em outubro de 2000.

O LUGAR DA DEFESA FACE AOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS À DEMOCRACIA

RESUMO

O texto começa por identificar desafios contemporâneos à Democracia e desafios contemporâneos à Defesa, analisando a forma como se cruzam. Entre os desafios e ameaças à Democracia salienta-se o surgimento de movimentos populistas e o avanço de regimes autoritários, bem como as modernas formas de desinformação e propaganda. Entre os desafios à Defesa, assinalam-se as novas formas de guerra, designadamente a guerra híbrida e cibernética, as alterações climáticas e o ressurgimento da guerra na Europa, com impactos globais. De seguida, com base em exemplos centrados no caso português, são propostos alguns caminhos para superar aqueles desafios. Destaca-se, em concreto, a necessidade de reforçar o papel das instituições e uma perspetiva integrada de ação; a cooperação interagências e internacional no domínio da Defesa e o aprofundamento de uma cultura de Defesa no âmbito do relacionamento entre Forças Armadas e Sociedade. Conclui-se ressaltando a importância destes processos na construção de confiança e na promoção de relações civis-militares saudáveis.

Palavras-chave: Defesa; Democracia; Relações Civis-Militares; Cooperação Civil-Militar

ABSTRACT

This text begins by identifying contemporary challenges to democracy and defense, analyzing how they intersect. Among the threats to democracy, it highlights the rise of populist movements and authoritarian regimes, as well as modern forms of disinformation and propaganda. Regarding defense, it points to new forms of warfare — namely hybrid and cyber warfare — climate change, and the resurgence of war in Europe with global impacts. Drawing on examples centered on the Portuguese case, the text proposes some pathways to overcome these challenges. It particularly emphasizes the need to strengthen the role of institutions and adopt an integrated approach to action; foster interagency and international cooperation in the field of defense; and deepen a defense culture within the relationship between the armed forces and society. The conclusion underscores the importance of these processes in building trust and promoting healthy civil-military relations.

Keywords: Defense; Democracy; Civil-Military Relations; Civil-Military Cooperation.

Recebido em 02/05/2025. Aceito para publicação em 02/05/2025.