

CONTRIBUTOS PARA O NOVO CONCEITO DE DEFESA NACIONAL¹

António José Martins Seguro

Texto entregue em Fevereiro de 2022

ESCRITO NO ÂMBITO DO PROJETO “O PAÍS QUE SOMOS, O(S) MUNDO(S) QUE TEMOS”, o presente texto é um modesto contributo para ajudar a pensar Portugal para a próxima década, num país onde a prospectiva não abunda, nem constitui característica da nossa identidade nacional. É certo que o Estado aprova muitos documentos e planos, frequentemente substituindo os antigos por novos, sem proceder a qualquer avaliação prévia que determine a sua sorte. Numa espécie de ritual, a oportunidade política do anúncio de um novo *plano*, determina o óbito do *plano* em vigência. É um dos preços que pagamos, como povo, pela diminuta cultura institucional, sufocada pela (in)competência, maior ou menor, da personalidade que, conjunturalmente, dirige a instituição, em detrimento do pensamento amadurecido, estruturante e consensualizado. Urge uma nova atitude que nos liberte desta camisa de forças, que troca a estratégia pela tática e cultiva, como “regra” a prática pessoalista e o improvisado. Pelo que as nossas primeiras propostas são de natureza político-cultural, com consequências institucionais:

1. Assumir o conceito de defesa nacional como o documento enquadrador e norteador da salvaguarda da nossa independência nacional, dotado de propósitos e de metas vinculativas para o todo nacional; a partir do qual se desenvolvem ações setoriais articuladas, militares e não militares.

Para que tal aconteça, é necessário atender a, pelo menos, quatro requisitos: a) recolher, na sua elaboração, contributos qualificados da sociedade civil, das estruturas do Estado, nomeadamente das nossas Forças Armadas e de Segurança, e seja assumido por todos os órgãos do Estado, tanto na sua definição, como na sua concretização; b) dotá-lo de organização eficiente, coordenação dinâmica, competências multisectoriais, monitorização permanente, ajustamentos sempre que necessários (num processo de *feedback*²) e avaliação; c) colocar a sede institucional da coordenação ao mais alto nível político, dotada de capacidade e força política para a sua execução; d) implodir com a “cultura de condomínios” no interior do Estado português, eliminando duplicação de recursos e promovendo o trabalho em rede.

Como decorre do que foi escrito, neste texto, adotamos uma abordagem ampla do conceito de defesa nacional, afastando-nos, caso ainda exista, da visão sectorial coincidente com as competências que a defesa nacional tem tido na estrutura orgânica dos últimos Governos.

No mesmo sentido,

2. secundamos quem tem vindo a defender o fim da tradicional divisão entre conceitos de defesa nacional e de segurança interna.

Esta distinção conceptual, com expressão orgânica rígida ao nível da estruturação do Estado, deixou de fazer sentido, com o esbatimento real e formal das fronteiras, como consequência da globalização dos mercados; dos desenvolvimentos tecnológicos; da nossa integração na zona euro e no espaço Schengen; dos acordos multilaterais e bilaterais no quadro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, entre outros. Ainda recentemente, uma das maiores empresas de telecomunicações a operar no país, foi alvo de um ataque informático de graves consequências, alegadamente, oriunda de fora de Portugal. Este ataque é uma evidência de que o ciberespaço não tem fronteiras. Logo a distinção entre forças armadas que atuam no exterior e as forças de segurança que atuam no interior é uma separação que não se justifica.

“
Beneficiávamos com a definição de uma estratégia, alicerçada num sistema de alianças que nos permitissem avançar mais rapidamente na exploração sustentável de inúmeros recursos naturais.

Faz todo o sentido que as capacidades de prevenção, perante futuros ciberataques a setores vitais do país, beneficiem do conhecimento existente na área militar (também no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) e no universo da tradicional segurança interna (serviços de informações, polícias, entre outros), a par do contributo de outras organizações. Uma nota muito importante: não advogamos fusões indistintas entre serviços e instituições que poderiam conduzir a um Estado policial. Longe disso. Pugnamos por partilha em comum de experiências, conhecimento e pela articulação/cooperação na ação, num quadro de absoluto respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas. A segurança não pode sobrepor-se às nossas liberdades e aos nossos direitos.

Com este propósito,

3. o novo conceito de defesa nacional deve reafirmar a vontade de prosseguirmos como “República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa), e a nossa fidelidade aos demais princípios fundamentais, plasmados nos artigos iniciais da Constituição.

A reafirmação dos nossos valores e princípios é a bússola norteadora a que o conceito de defesa nacional deve obedecer. Nenhuma conveniência conjuntural poderá ignorá-los, nem qualquer ação executiva os poderá secundarizar. Em coerência com este enquadramento e consciente dos seus recursos limitados, Portugal deve reafirmar os compromissos internacionais do Estado, desde logo, com a Carta das Nações Unidas, o Tratado do Atlântico Norte e os Tratados da União Europeia. Por outro lado, fazendo jus à sua vocação universal e às suas relações histórias privilegiadas, baseadas no diálogo e na cooperação, o país deve manter-se, como membro ativo, na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e na Organização de Estados Ibero-americanos (OEI). Por último, mas não o último,

4. a natureza do conceito de defesa nacional, não deve ser limitado à *resistência a um ataque* e a uma *conduta de proteção* do nosso espaço vital (conceito inicial de Ratzel). Estas duas dimensões devem continuar a integrá-lo, mas devemos associar-lhe uma outra que, genericamente, poderemos identificar como o *reforço das nossas capacidades soberanas*, exercidas em exclusividade ou de modo partilhado, designadamente, no âmbito da União Europeia.

Deste modo, o novo conceito de defesa nacional pressupõe a identificação de ameaças e de oportunidades, respetivamente, a serem contidas e aproveitadas, através de uma estratégia nacional, mobilizadora dos portugueses. Destacamos, de seguida, algumas áreas que, de acordo com o nosso critério, correspondem a vulnerabilidades, ameaças e/ou oportunidades, que devemos enfrentar nos próximos tempos, na certeza de que, de pouco nos servem as armas, se não soubermos cuidar da nação valente que queremos imortal.



O envelhecimento demográfico

Um dos seus principais problemas do país está na sua estrutura populacional envelhecida (composição: 13,8% dos 0 aos 14 anos; 64,6% dos 15 aos 64 anos; e 21,7% dos 65 ou mais anos), com um índice de renovação da população em idade ativa inferior a 100 (80 em 2016), verificando-se aquilo a que se designa por *duplo envelhecimento*, com uma diminuição de efetivos entre os mais jovens e um aumento de efetivos entre os mais idosos (Retrato Territorial de Portugal, 2017)³.

Em 2021, pelo décimo terceiro ano consecutivo, Portugal voltou a ter um saldo natural negativo (125 147 óbitos e 79 692 nascimentos), agravando a tendência. O mesmo sucede com o Índice de Envelhecimento: em 2006, o número de idosos por cada 100 jovens era de 110,4; em 2020, de 165,1; e estima-se que em 2060, venha a ser de 307 idosos; e em 2080, de 300 idosos (INE, PORDATA, Population Reference Bureau). Esta situação tem consequências extremamente negativas, por exemplo, na atividade produtiva do país, no financiamento da segurança social pública, aumenta a pressão sobre os cuidados de saúde e sobre o orçamento. Parte destes problemas pode, se continuar a ser essa a opção política, ser resolvida/adiada com a imigração⁴. Mas, o problema essencial não desaparece e coloca-nos perante um desafio: a nossa existência como povo. Os estudos conhecidos, sobre a projeção da população residente, apontam, até ao final deste século, para uma diminuição da população superior a 2 milhões de habitantes e para uma diminuição de forma acentuada do índice de sustentabilidade potencial (INE).

Os primeiros sintomas desse desafio à nossa sobrevivência nacional chegam com o *deslascar social* e com o aprofundar das clivagens entre gerações (jovens e idosos) sobre as prioridades políticas do país e a consequente afetação de recursos. Questões que têm sido negligenciadas ostensivamente.

Há anos que os alarmes não param de tocar. A solução não passa por desligá-los. É urgente inverter estas tendências negativas através de políticas públicas integradas, que perspetivem todo o território nacional terrestre com presença humana, qualidade ambiental e competitividade económica.

A diminuta criação de riqueza

De acordo com dados do Banco de Portugal, entre 2000 e 2019, o nosso crescimento médio anual do PIB real *per capita* foi de 0,8%. Temos uma economia estagnada, incompatível, entre outras, com as necessidades de: empresas dinâmicas, competitivas, inovadoras e geradoras de emprego bem remunerado; investimento; receitas para que o Estado assegure o seu funcionamento, cumpra com

os seus fins (segurança, justiça, desenvolvimento/bem-estar) e com as suas responsabilidades (nomeadamente as sociais); redução da dívida pública e consequente diminuição do peso do serviço da dívida.

O nosso investimento está muito dependente dos fundos comunitários, como outrora esteve das remessas dos emigrantes, do ouro do Brasil e das especiarias da Índia. Portugal recebeu, desde a sua adesão, um valor global de cerca de 130 mil milhões de euros (preços de 2014), num período total de 35 anos, ou seja, perto de 3780 milhões de euros em média anual (PRO-DATA). Independentemente da avaliação sobre o modo como estes fundos foram aplicados (deixamos esse debate para outros *fora*), é crucial que o país aproveite, excepcionalmente, bem os 51,547 mil milhões de euros⁵ (cerca de 39% do que montante que recebemos desde 1986), que a UE coloca à nossa disposição na presente década, para melhorarmos a eficiência da economia nacional, obter competitividade no contexto dos mercados abertos em que estamos inseridos, de modo a crescermos mais, de forma sustentável e a diminuirmos a nossa dependência de futuros apoios comunitários. A prioridade deve focar-se nos investimentos reprodutivos e não em gastos conjunturais, muito menos em substituição de despesas correntes.

“
(...) o novo conceito de defesa nacional deve considerar a relevância e qualidade da nossa diplomacia e das nossas Forças Armadas.”

A aplicação desses fundos deve orientar-se ao propósito de reforçar as nossas capacidades soberanas, aproveitando a inteligência e a formação dos portugueses e tirando partido da Inteligência Artificial (IA) e da quinta geração de telecomunicações móveis (5G).

Uma nota final: o mercado nacional tem uma pequena dimensão, mas é uma porta aberta para dois mercados importantes: europeu, de 500 milhões de consumidores e de países de língua portuguesa, com mais de 284 milhões de consumidores.

A dependência energética

No mesmo sentido, devemos proceder com as opções energéticas. Apesar dos investimentos efetuados na última década e meia nas energias renováveis, Portugal depende energeticamente do exterior (dependência energética de 75,1%) com um saldo importador de 4,74 mil milhões de euros (dados de 2019, DGEG), sendo os transportes responsáveis por cerca de 36% do consumo total. Os principais fornecedores de petróleo são, segundo a mesma fonte: Anglo-

la, Arábia Saudita e Rússia; e de gás: a Nigéria (terminal de Gás Natural em Sines) e a Argélia (gasoduto que passa por Marrocos, Espanha e chega a Campo Maior). De sublinhar que a China tem uma forte presença na estrutura acionista do principal grupo de produção, distribuição e comercialização de energia elétrica em Portugal e da empresa de distribuição de gás natural.

Para diminuir esta dependência do exterior, face à emergência de um novo quadro geopolítico, com intensificação das tensões entre Estados, o país deve assumir uma política energética com um dupla abordagem: por um lado, diversificar os seus fornecedores, designadamente de gás natural, apostando em Sines como uma das entradas europeias do gás proveniente dos EUA (complementar/alternativa ao *Nord Stream*); e, por outro, substituir importações por aumento da produção nacional, com recurso a energias limpas diversificadas. Simultaneamente, o país deve reforçar as relações políticas e comerciais com os seus parceiros europeus, em particular, com a vizinha Espanha (principal parceiro comercial), de modo a tornar mais eficiente e proveitoso o mercado ibérico do gás, da eletricidade e a gestão conjunta de recursos hídricos. Sublinhamos que a energia hidroelétrica continua a ser o setor das renováveis que, em Portugal, mais produz eletricidade.

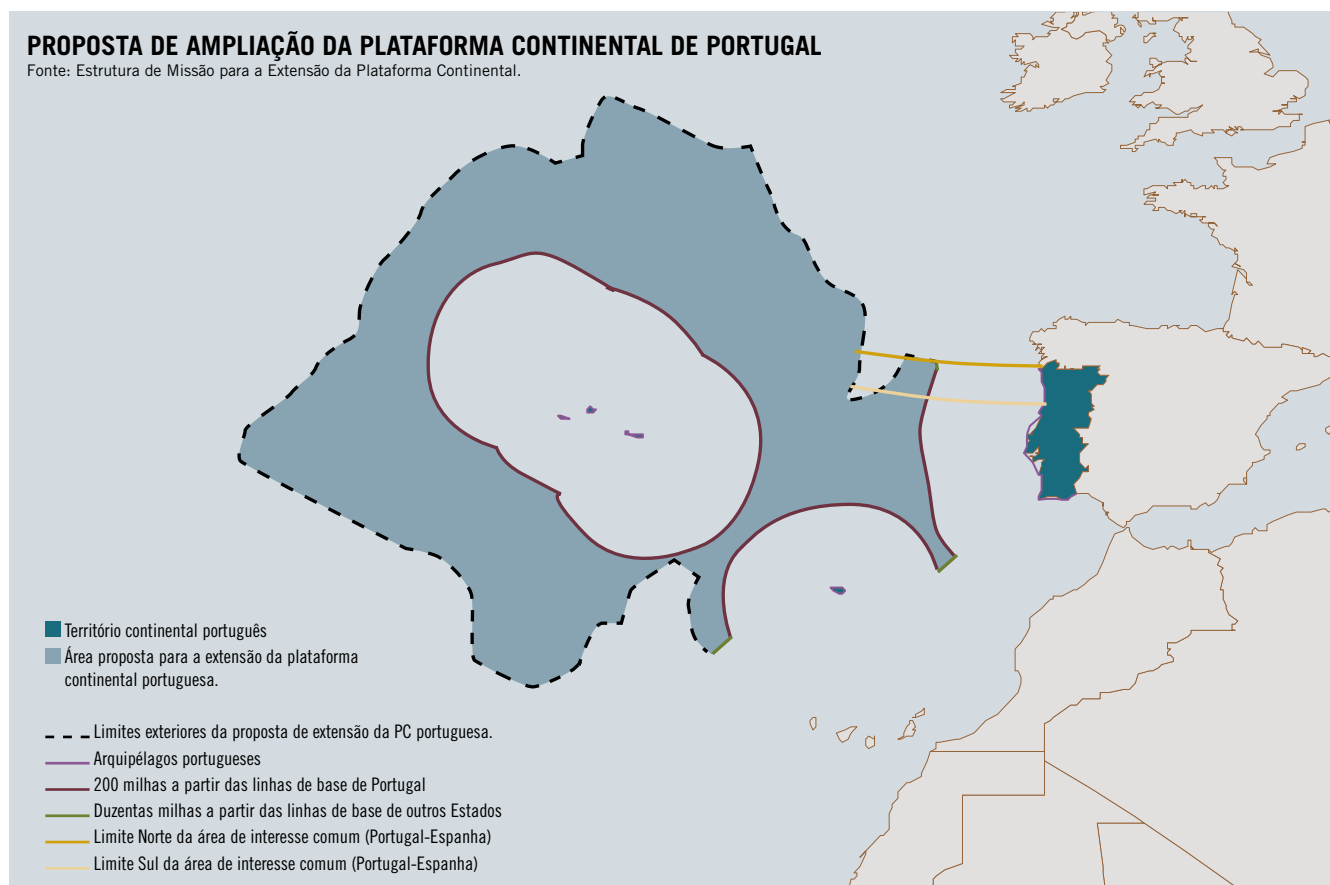
Na busca de alternativas à dependência energética, o governo português, em nome da transição energética, em meados de 2020, anunciou a Estratégia Nacional para o Hidrogénio (EN-H2) que prevê 7000 milhões de euros de investimento⁶. Não obstante, há necessidade de estabilizar, consensualmente, uma política energética nacional robusta e coerente, sustentável, segura e acessível, que mobilize os portugueses e que resista às voragens das políticas conjunturais. Para que tal aconteça, é necessário elencar, com clareza, os custos e os benefícios de cada uma das opções possíveis, no curto e no longo prazo. Estamos perante uma opção intergeracional da maior relevância para a nossa independência nacional que exige transparência, racionalidade e compromisso. Não há opções sérias isentas de custos e de riscos de natureza económica e ambiental. O país deve optar, assumindo os custos e os benefícios associados, consciente de que somos muito vulneráveis às alterações climáticas, nomeadamente pela extensão da sua costa.

O território, o espaço e a afirmação do interesse nacional

Em termos mundiais, Portugal é um pequeno Estado, com recursos disponíveis limitados. Por vocação e por necessidade, as alianças com outros Estados são fundamentais, para a prossecução dos nossos interesses e para a defesa nacional.

PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL DE PORTUGAL

Fonte: Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental.



Não obstante, não subscrevemos a opinião de alguns académicos que falam de um Portugal pequeno, pobre e periférico, observando a sua dimensão terrestre, os poucos recursos naturais e a sua localização geográfica (Galito, 2014). Também, é possível olhar para Portugal como um país com amplos recursos por explorar (humanos e oceânicos), de grande dimensão (juntando as áreas terrestres e marítimas) e central nas relações (comerciais e tecnológicas) transatlânticas e europa-áfrica. Com efeito, Portugal tem mais área marítima do que área terrestre, com uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 1,7 milhões de Km², que equivale a 18 vezes a área total terrestre do país, sendo a terceira mais extensa da UE (DGRM), podendo estender-se, em caso de aprovação pelas Nações Unidas, para 3,8 milhões de Km² (cerca de 40 vezes a área continental), passando a ser a décima maior do mundo (EMEPC). O país não tem recursos financeiros suficientes que permitam a investigação e a exploração, por exemplo, da fauna e da flora marítima da nossa ZEE. Beneficiávamos com a definição de uma estratégia, alicerçada num sistema de alianças, que nos permitissem avançar mais rapidamente na exploração sustentável de inúmeros recursos naturais. O mar é muito mais que uma via para o transporte de mercadorias e de pessoas. O nosso país deve reforçar a sua posição geoestratégica, considerando o mar e não apenas o seu território terrestre. Graças à sua localização geoestratégica, Portugal tem nove cabos

“ (...) face à emergência de um novo quadro geopolítico (...) o país deve assumir uma política energética com uma dupla abordagem: diversificar os seus fornecedores (...) substituir importações por aumento da produção nacional. ”

submarinos ancorados entre Lisboa e Sines, quatro para norte e cinco para sul. O primeiro cabo submarino de fibra ótica que irá ligar Brasil (Ceará) e a Europa (Sines) foi começado a lançar no Atlântico, em meados de Dezembro último, num total de 6,2 mil Km. Consequência deste investimento foi criado, em Sines, o Hub Digital (Sines Tech) (anexo XV) para acolhimento de empresas de base tecnológica e um centro de processamento de dados. Foram anunciados mais dois cabos submarinos: pela Google, o *Equiano*, que liga Portugal à África do Sul e pela Facebook⁷, o *2Africa* (37 mil Km), que parte de Inglaterra, tem conexão em Portugal, segue para África, Médio Oriente (Arábia Saudita, Omã e Djibuti) e termina no norte de Espanha, evidenciando a importância estratégica de Portugal no mundo das telecomunicações⁸.

A afirmação da língua portuguesa é outra das dimensões relevantes. O português é uma das línguas oficiais da União Europeia, a quinta língua mais falada no mundo (cerca de 230 milhões de pessoas), a terceira mais falada no hemisfério ocidental e a mais falada no hemisfério sul. Cuidar da nossa língua é preservar a nossa identidade nacional e a *arte de ser português*, onde o diálogo emerge como instrumento vital da diplomacia, no quadro do multilateralismo e da resolução pacífica dos conflitos. Devemos manter a nossa presença nas organizações internacionais de que somos membros, definindo prioridades de atuação e, em coerência, alocando os recursos correspondentes. O mesmo deve acontecer com a cooperação bilateral e com a participação militar em Missões internacionais de manutenção da paz. Neste sentido, o novo conceito de defesa nacional deve considerar a relevância e qualidade da nossa diplomacia e das nossas Forças Armadas, investindo continuamente na capacitação e modernização para o exercício das suas funções num mundo global, onde ao território tradicionalmente considerado se juntam outros espaços. Como sabemos, o espaço sempre foi objeto de disputa, no entendimento preconizado por Ratzel de que *espaço é poder* (Almeida, 2012, p.130). Na última metade do século passado, essas disputas⁹ alargaram-se ao espaço cislunar e, mais recentemente, ao ciberespaço. Num período inferior a um século, a *realidade espacial* aumentou, obrigando à projeção das



disputas pelo poder mundial muito para além dos espaços estudados por Ratzel, Mahan, Mackinder e Spykerman. *O coração da terra*, de que falava Mackinder, pode agora ser o ciberespaço.

Estamos a assistir ao surgimento dum novo mundo, em ritmo acelerado. A tecnologia 5G é mais potente, mais veloz e mais inteligente do que a 4G, constituindo uma base poderosa para a sociedade digital, transformacional, com forte impacto na vida das pessoas, das empresas e nas economias; constituindo-se na futura *espinha dorsal* das economias, conectando milhões de máquinas e sistemas, designadamente em setores críticos (energia, transportes, saúde, banca), sistemas de controlo industrial com informações sensíveis e sistemas de segurança e de defesa.

Poderemos aceder a dados e imagens quase instantaneamente; utilizar realidades aumentadas ou virtuais; viajar em automóveis e autocarros sem condutores; realizar diagnósticos e intervenções cirúrgicas remotas e monitorização de pacientes em tempo real; controlar remotamente as fábricas totalmente automatizadas; controlar em tempo real fatores como a temperatura e o grau de humidade nos solos das explorações agrícolas; aumentar o número de pessoas em teletrabalho; assistir à construção de casas por robots; e gerir os nossos equipamentos eletrónicos conectados à rede, através de aplicações instaladas nos nossos computadores de bolso.

Mas, também podemos, dum instante para o outro, ficar completamente paralisados perante um ataque informático de larga escala, cujos custos, para os criminosos, são infinitamente menores (pagar a um *hacker*), quando comparados com os custos dos meios militares convencionais. A questão crucial é como beneficiar daqueles avanços tecnológicos e proteger-nos das riscos associados para a nossa democracia, para a nossa economia e para o nosso bem estar.

O país deve prosseguir o seu investimento na transição digital e, simultaneamente, dotar-se de organizações, recursos humanos e meios para proteger os nossos interesses no ciberespaço (infraestruturas) e lidar com ameaças e ataques de novo tipo, começando pela escolha criteriosa das infraestruturas e tecnologias que utiliza.

Nestes novos tempos, a defesa e a segurança têm muitas dimensões que justificam a sua integração no próximo conceito estratégico de defesa nacional. Estas dimensões devem ser acolhidas num quadro estratégico, onde os Estados europeus devem cooperar entre si, respeitando-se mutuamente, para garantirem a paz e a estabilidade. Devemos ter consciência que os primeiros responsáveis pela paz no velho continente somos nós, os europeus. A prioridade deste propósito não pode ficar dependente de interesses geopolíticos e geoestratégicos, não europeus.

Deste modo, o nosso país deve contribuir para o reforço da autonomia europeia, em matéria de defesa e política externa, no quadro das suas alianças, com prioridade à paz no continente europeu e no respeito pelos seus valores civilizacionais. ■

Notas

¹ Este texto escrito antes da invasão da Ucrânia, com exceção do último parágrafo.

² A este propósito, recomendamos a leitura de *The Nerves of Government: Models of political communication and control*, de Karl Deutsch (1963).

³ Segundo o INE, o aumento da população verificado em 2019 (+ 19 292 habitantes), após nove anos de decréscimo consecutivo, deveu-se à entrada de emigrantes (o saldo migratório foi de 44.506), dado que nos últimos anos tem existido um saldo natural negativo (em 2019, de -25.000). No mesmo ano, "42,2% das mulheres dos 18 aos 49 anos e 53,9% dos homens dos 18 aos 54 anos não tinham filhos". Ainda de acordo com os dados do INE referentes a 2019, a população ativa por idoso é de 3,0 e existem 157 idosos por cada 100 jovens. O índice sintético de fecundidade é de 1,42 e a esperança de vida é de 81,5 anos (ver Cohen, 2015, p.202).

⁴ Devemos cuidar melhor das políticas de integração dos imigrantes.

⁵ Ministro do Planeamento do Governo português, na apresentação do acordo de parceria (15.11.21), o Ministro destacou que Portugal tem à sua disposição um total de 51,547 mil milhões de euros entre as verbas do Portugal 2030, os 16,644 mil milhões de euros do Plano de Recuperação e Resiliência, os 9,769 mil milhões de euros da Política Agrícola Comum e os 2,139 mil milhões de euros da iniciativa intercalar do REACT que está em execução.

⁶ Uma mega central a instalar em Sines e diversos postos mais pequenos de produção localizada e de abastecimento, para o transporte rodoviário elétrico, de veículos alimentados por células de combustível a hidrogénio (fuel cell) que produzem eletricidade a bordo, pese embora os elevados custos de produção.

⁷ Em parceria com a China Mobile International, MTN, GlobalConnect, Orange, STC, Telecom Egypt, Vodafone e WIOCC

⁸ De acordo com o site TeleGeography, cerca de 99% dos dados internacionais fluem por cabos submarinos garantindo a rápida comunicação das economias à escala mundial.

⁹ Os Estados começaram por enfrentarem-se em terra e pelos mares, mas rapidamente utilizaram o espaço aéreo para projetarem as suas forças e alcançarem os seus objetivos.

Referências

- Almeida, P. V. (2012). *Do Poder do Pequeno Estado*. Lisboa: ISCSP – Universidade de Lisboa.
- Balanço Energético Sintético (2019) da Direção Geral de Energia e Geologia, <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/balancos-energeticos>
- Cohen, Saul Bernard (2015). *Geopolitics. The geography of international relations*. Rowman & Littlefield.
- Conceito estratégico de Defesa Nacional https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf, consultado em janeiro, 2022.
- Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Assembleia da República.
- DGEG – Direção Geral de Energia e Geologia. <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/balancos-energeticos/>, consultada em fevereiro, 2022.
- EMEPC – Equipa de Missão para a Expansão da Plataforma Continental. <https://www.emepc.pt/>, consultada em fevereiro, 2022.
- Galito, Maria de Sousa (2014). Geopolítica Portuguesa do Séc. XXI – Perspetiva e prospectiva”, *CI-CPRI*, AI, n.º 19, Maio. 1-50.
- INE – Instituto Nacional de Estatística. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main, consultada em fevereiro, 2022.
- PORDATA. <https://www.pordata.pt>, consultada em fevereiro, 2022.
- REPÚBLICA PORTUGUESA: XXVI GOVERNO <https://www.portugal.gov.pt> (consultada em fevereiro, 2022).
- Retrato territorial de Portugal 2017, Instituto Nacional de Estatística, www.ine.pt