A propósito da guerra na Ucrânia: e em Portugal, o que podemos fazer?

Brigadeiro-general
Henrique José Pereira dos Santos

"Um povo que não conhece sua História está fadado a repeti-la."

(Edmund Burke, filósofo do século XVIII)

1. Introdução

Desde o passado dia 24 de fevereiro, data do início da invasão da Ucrânia pelas Forças da Federação Russa, o mundo ocidental em geral e Portugal em particular, acordaram para uma nova realidade, que quase todos pensavam nunca poder voltar a acontecer: a guerra estava de regresso à Europa.

Desde então proliferam as reportagens, as entrevistas, as análises mais ou menos fundamentadas, os artigos, as prospetivas e previsões sobre o que irá acontecer, enfim, a comunicação social tem utilizado intensamente esta imensa fonte de matéria-prima, que as opiniões públicas estão ansiosas por aceder e compreender. E assim passámos a ter disponíveis as mais diversas opiniões, ideias, factos, dados estatísticos, suposições, desejos, antevisões, uma panóplia de informação e de argumentos, que abrangem quase todas as perspetivas possíveis, relativas à grave crise que se vive. No entanto, há um

facto que parece estar a passar ao lado da maior parte dos atores e analistas deste cenário. E em Portugal, o que podemos (e devemos) fazer, perante esta nova realidade?

Todos os dias são abundantes as notícias e informações sobre a Ucrânia, a Rússia, a NATO, os EUA, a União Europeia (UE), a Polónia e a Roménia, a China, os oligarcas russos, as sanções económicas, as negociações de paz, Putin, Zelenski, Biden, Macron, os mísseis hipersónicos, os *drones*, os mercenários, os refugiados, os mortos e os feridos, Kiev, o Donbass, Odessa, Mariupol, o Mar de Azov e o Mar Negro, o gás e o petróleo, tantos e tantos atores, locais e temas que seria impossível apenas listá-los, quanto mais analisá-los na sua abrangência. Sobre todos eles têm sido apresentados detalhes, perspetivas e análises para os diferentes gostos e tendências, por especialistas, observadores, jornalistas, repórteres, comentadores, enfim, por pessoas que certamente estarão muito bem informadas sobre estes assuntos. É naturalmente muito importante percebermos, *ab initio*, o contexto e o enquadramento, as causas, os factos e as consequências do que maioritariamente se está a passar a mais de 4.000 quilómetros de distância. E, sobre isso, temos matéria em abundância. Mas a pergunta repete-se: e em Portugal, o que podemos fazer?

Passado o susto inicial, quando aparentemente muitos estavam prontos para ir "combater" na linha da frente, em apoio da Ucrânia, parece que agora está a esboçar-se uma nova vaga, em que o assunto tende a sair das primeiras páginas dos jornais: afinal, a guerra não vem aí bater-nos à porta já amanhã! Dos comentários e reações iniciais, onde a ideia geral foi a de procurar recuperar os anos perdidos em conversas e ações inconsequentes, está a passar-se a uma fase em que afinal parece não ser assim tão importante agirmos de uma maneira informada e precavida, de forma a salvaguardar o modo de vida e a sociedade, em que todos no Ocidente fomos nascidos e criados. Até há poucas semanas! Em contraste com a reação imediata da Alemanha que, logo nos dias seguintes à invasão, decidiu aumentar significativamente o seu orçamento de defesa[1], já existem correntes a querer manter praticamente tudo como antes, como ilustra o recentemente aprovado documento estratégico da UE, apropriadamente designado de "Bússola Estratégica"[2].

Apesar de tudo, a guerra está aí! E com implicações catastróficas a nível mundial, às quais certamente o nosso país não se pode furtar. Porque tem uma forte dependência do exterior para praticamente quase tudo, de bens a serviços, passando pela cultura, a indústria, a defesa, a energia ou o turismo; porque não acautelou atempada e adequadamente a sua segurança, embarcando num discurso simplista de que, em caso de necessidade, seríamos defendidos pelos aliados; porque fazemos parte do mundo ocidental e não podemos ignorar as ondas de choque que estão aí para vir. Não sabemos qual vai ser o desfecho desta guerra, nem o momento em que poderemos regressar a uma situação mais calma. Mas independentemente da forma e do momento, há uma verdade que é certa: o mundo não será o mesmo depois da guerra na Ucrânia. E por esta razão importa começar a trabalhar, desde já, para melhor nos prepararmos para essa nova realidade. A bem dos nossos filhos e netos, a bem do nosso país, já que não agimos preventivamente, então importa agir agora, porque ontem já era tarde.

O objetivo do presente artigo é destacar a importância da discussão nacional em torno das decisões, tarefas e atividades que têm de ser desenvolvidas no curto prazo, com especial enfoque nas áreas da segurança e defesa nacional, para mitigar os efeitos negativos resultantes da nova realidade geopolítica, na sequência do eclodir da guerra na Ucrânia. Pretende contribuir-se com ideias e propostas para aquele debate, sem descurar a importância do conhecimento geral da situação, mas recentrando-o nos aspetos com maiores implicações no nosso país e no nosso povo.

2. Algumas propostas sobre o que urge fazer em Portugal na área da segurança e defesa

A discussão sobre o que urge fazer em Portugal, na sequência da nova realidade criada com a invasão da Ucrânia, ainda nem começou. Muito menos a definição de um conjunto de ações estruturadas, eficazes, exequíveis e coerentes, que permitam mitigar o impacto do que aí vem. Deixamos, pois, aqui, apenas três ideias, todas na área da segurança e defesa, que consideramos urgente discutir e implementar. Muito mais haverá para fazer. Se começarmos a fazer algo já, será bem melhor do que continuar a procrastinar, como tem sido demasiado frequente neste âmbito.

a. Recursos para a Defesa Nacional

Em primeiro lugar, importa atuar ao nível dos recursos para a defesa. Esta ideia foi genericamente aceite pela sociedade nacional e pelos decisores políticos, nos primeiros dias do conflito[3]. Então, importa não deixar fechar esta janela de oportunidade. Neste âmbito, considera-se necessário desenvolver e implementar um plano especial de investimento em material e equipamento, que permita colmatar as graves lacunas existentes ao nível das nossas Forças Armadas (FFAA). Deverá ser desenvolvida e aprovada, com urgência, uma Lei de Programação Militar (LPM) excecional que garanta, de uma forma realista, rápida e eficaz, a redução do fosso que nos separa das forças armadas amigas e aliadas. A concretização desta LPM excecional não é compatível com os habituais prazos muito dilatados usados neste mecanismo[4]. Se dúvidas houver, aplique-se a abordagem alemã, que aprovou e implementou em dias o que normalmente demoraria anos. É necessário que esta LPM seja desenvolvida de forma racional e inteligente, procurando um rápido retorno do investimento colmatando, primeiro, as falhas mais graves e mais fáceis de preencher. Incluem-se aqui, por exemplo, as imensas lacunas em sistemas defensivos (defesa antiaérea, anticarro, antissubmarino, proteção nuclear biológica e química, vigilância do campo de batalha, etc.), a reparação ou substituição de equipamentos avariados (muitos deles, há anos, alguns mesmo em processo de canibalização) ou a necessitar atualização; a aquisição de sistemas de controlo remoto (os famosos *drones*, as estrelas mais recentes do sucesso no campo de batalha); o reforço das capacidades de ação conjunta e combinada, de apoio logístico, de

comando e controlo, de apoio de fogos, de apoio de combate, de forças especiais e de ciberdefesa; e ainda a reconstituição de reservas de guerra, nomeadamente em equipamentos críticos e munições. Numa segunda fase, a não mais do que dois anos, um esforço na reconstituição de unidades orgânicas completas, aquelas que verdadeiramente asseguram a diferença no momento da verdade.

Em ano de início de revisão da LPM, em ciclo normal, o desenvolvimento de ambos os projetos (normal e excecional) não se devem excluir, nem se limitar mutuamente. O primeiro, visa dar satisfações às necessidades de médio e longo prazo, naquilo que é já uma prática habitual, há mais de 30 anos, desde a aprovação da lei-quadro das leis de programação militar (Lei n.º 1/85, de 23 de janeiro). O segundo, visa dar satisfação a necessidades imediatas e críticas de muito curto prazo, pelo que se reveste de um carácter de excecionalidade, que importa solucionar, a par do preenchimento das capacidades genéticas.

Ainda no âmbito dos recursos, urge revitalizar as atuais instalações militares, designadamente as áreas de treino e instrução, incluindo estruturas de sistemas de simulação. Para tal, à semelhança da LPM excecional, considera-se fundamental o desenvolvimento e materialização de uma Lei de Infraestruturas Militares (LIM) excecional, em tudo semelhante àquela. Numa primeira fase, a muito curto prazo, importa melhorar as condições das áreas militares existentes, estudando a sua ampliação e a criação de estruturas adequadas, de acordo com as atuais necessidades do combate. Passados mais de 60 anos sobre o arranque e desenvolvimento do plano CANIFA (Comissão Administrativa das Novas Instalações para as Forças Armadas), estabelecido através do Decreto-Lei 44.110, de 21 de dezembro de 1961, é tempo de repetir esse extraordinário projeto. Posteriormente, importa recuperar algumas das infraestruturas existentes, que atingiram estados de degradação inaceitáveis[5], dotando-as de condições adequadas às de umas forças armadas modernas. Este esforço poderá ocorrer no âmbito da LIM de ciclo normal.

Em geral, a questão da escassez de recursos para as FFAA portuguesas tem sido reiteradamente discutida, sem que tenha sido possível reverter a tendência verificada ao longo dos anos. Sendo sabido que a atribuição de recursos tem de ser compatível com a situação económica do país, não é menos verdade que a situação vivida exige uma maior atenção à área da defesa. Também aqui se poderá recorrer aos fundos previstos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A necessidade de reforçar as capacidades existentes está perfeitamente identificada[6], pelo que importa passar das palavras às ações. No atual período de crise[7] que se vive, resta perguntar se o incremento dos gastos com a defesa para o nível de 2% do Produto Interno Bruto (PIB), será suficiente para recuperar os atrasos nos investimentos que se verificaram ao longo das últimas décadas (ver 3.a., adiante). Existe vontade política de o fazer, tal como explicitamente assumido pela nova tutela da defesa[8]; agora só falta concretizar.

b. Recuperar a capacidade nacional de combate

Em segundo lugar, importa recuperar significativamente a capacidade nacional de combate. Nesta área particular, entre outras ações a desenvolver, considera-se ser necessário tomar em especial atenção as atividades relacionadas com as áreas dos recursos humanos, dos recursos materiais e da atualização dos planos de atuação.

Relativamente aos recursos humanos, importa colocar de novo em cima da mesa o tema do serviço militar ou, como já por nós defendido no âmbito do V Congresso da SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social), o serviço nacional de cidadania (SNC)[9]. E não condicionar a discussão com preconceitos que apenas servem para inquinar uma análise desapaixonada e objetiva do assunto[10]. Foi em grande medida graças à reativação do serviço militar em 2014, após a invasão da Crimeia, que a Ucrânia conseguiu mobilizar em armas uma quantidade significativa militares que, de outra forma, não disporia, oferecendo a resistência que se conhece. A par desta discussão, importa atualizar, operacionalizar e treinar um mecanismo de mobilização, que permita acionar os recursos humanos necessários a uma situação de crise grave ou guerra. Este mecanismo, que já existiu em tempos, foi levianamente abandonado, sendo hoje apenas uma pálida imagem do que existia nos anos 70 e 80 do século passado. A ideia de um serviço militar como forma de ocupação profissional deve ser repensada. Em nosso entender, este existe para dotar o país de uma maior resistência e posterior resiliência em caso de conflito (tal como o que está atualmente em curso na Ucrânia) e não como mera necessidade para o preenchimento das faltas de pessoal das FFAA.

No âmbito dos recursos materiais, à semelhança do mecanismo de mobilização, importa criar e materializar um mecanismo de requisição que permita, em caso de justificada necessidade, recorrer a equipamentos, serviços e meios materiais privados, necessariamente ressarcidos de acordo com a lei. Os mecanismos de mobilização e de requisição estão previstos no enquadramento jurídico nacional (Lei n.º 20/95, de 13 de julho), mas não têm sido praticados ou sequer mencionados, em especial através dos órgãos responsáveis que os têm de colocar em prática. Para além da operacionalização dos mecanismos referidos, importa recuperar a mentalidade do esforço coletivo dos cidadãos e do país em defesa do todo coletivo, afastando-nos de uma certa ideia, algo generalizada na opinião pública, de que a segurança e defesa apenas às FFAA dizem respeito.

Ainda neste âmbito, é necessário rever, implementar e treinar todos os planos de defesa nacional, nas mais diversas áreas, incluindo as que se referem à defesa civil, ao aumento das capacidades nacionais, à defesa militar e à projeção de forças (incluindo para os arquipélagos). Este é um esforço que importa desenvolver de forma integrada entre diferentes organismos do Estado, desde logo as FFAA, as Forças e Serviços de Segurança (FSS), os Serviços de Informações, entre outros. Também importante é o desenvolvimento da participação das entidades que são responsáveis pelos serviços críticos, designadamente, água, energia, comunicações, saúde, transportes e alimentação. Estamos certos de que os respetivos órgãos competentes já estarão a trabalhar neste sentido, dentro da normal reserva que é inerente a estes assuntos.

c. Reforçar a resiliência nacional

Em terceiro e último lugar, mas não menos importante, urge reforçar a capacidade de resiliência nacional. Para além de muitas outras ações que poderão e deverão ser estudadas e implementadas, deixo também algumas ideias. Desde logo, é necessário reativar de forma autónoma o planeamento civil de emergência, atividade extemporaneamente submetida ao âmbito da proteção civil, e da qual muito pouco se tem praticado ou exercido. A extinção do Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência como entidade autónoma deve ser rapidamente revertida e este órgão deve ser dotado dos mecanismos e meios de atuação que deteve no auge da sua existência, no último quartel do século passado. Sem minorar o papel da Autoridade Nacional de Emergências e Proteção Civil, que aliás tem sido meritório neste âmbito, urge repor a situação anterior à aprovação do Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março e do Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro. Se a coexistência do sistema de proteção civil e do planeamento civil de emergência pode ser equacionada em tempo de paz (embora também esta questão seja de consenso duvidoso), em tempo de crise ou guerra são âmbitos distintos e a sua mistura apenas pode trazer resultados escassos. Se dúvidas houvesse sobre a necessidade de dispor de um sistema de planeamento civil de emergência eficaz, bastaria observar as recentes dificuldades sentidas na coordenação da receção aos refugiados ucranianos[11], atividade que, de uma forma análoga e com as devidas ressalvas, poderemos considerar como uma NEO (operação de evacuação de não combatentes).

Associado ao conceito de planeamento civil de emergência, surge a necessidade de desenvolvimento das capacidades de defesa civil tão importantes, por exemplo, durante a Batalha de Inglaterra, na II Guerra Mundial. Sendo uma área com pouca tradição nacional (até porque não se verificou essa necessidade em território nacional, nos últimos duzentos anos), é olhando para os bons exemplos que poderemos acautelar o futuro. Considera-se importante referir a necessidade premente de reforçar a defesa da retaguarda, com a capacitação das FSS, dos meios de proteção civil, de emergência médica e dos bombeiros, para referir apenas os primordiais. Em paralelo, importa igualmente garantir a atuação coordenada entre as FFAA e os restantes atores que contribuem para a defesa civil do território. Também aqui, para além das questões relativas aos recursos (humanos, materiais e financeiros), são fundamentais o desenvolvimento da doutrina e a definição de procedimentos e de estruturas adequadas, bem como a execução de treinos e a criação de uma mentalidade coletiva de defesa civil, pois só é possível garantir a sua eficácia quando existe uma vontade férrea de defender o solo pátrio.

Igualmente importante é a necessidade de reforçar a vontade de defender o país e o espírito nacional de resistência perante atos hostis, que não se limitam exclusivamente a ações de guerra ou à invasão do território nacional. Em 2015, numa sondagem internacional feita entre 61 países, Portugal encontrava-se na 51.ª posição em termos da vontade dos seus cidadãos de lutar pelo seu país, com apenas 28% da população disponível para o fazer[12]. É necessário desenvolver um conjunto de atividades que permitam incrementar aquela vontade e a capacidade da população em geral para atuar

como força de resistência. Entre outros, urge reativar a formação militar em operações irregulares, para todo o pessoal do quadro permanente e do regime de contrato especial, de forma a garantir uma bolsa agregadora da resistência, em caso de necessidade. Esta capacidade, que foi bastante desenvolvida no passado recente sob a forma do Curso de Operações Irregulares, ministrado no Centro de Instrução de Operações Especiais de Lamego, a todos os jovens Oficiais e Sargentos do Quadro Permanente do Exército, encontra-se neste momento desativada. Considera-se muito importante a sua reativação e alargamento a todos os Ramos das FFAA e, eventualmente, a outras forças que integram o Sistema de Segurança Interna.

3. Outros fatores relevantes

São inúmeros os fatores a considerar para o reforço da capacidade de segurança e defesa nacional. Muitos destes fatores são habitualmente considerados no planeamento das capacidades[13], pelo que não há aqui qualquer novidade. No entanto, em resultado da grave crise induzida pela invasão russa da Ucrânia, há diversos aspetos que merecem ser reavaliados, quiçá observados sob uma perspetiva diferente. Nesta breve abordagem apenas iremos considerar quatro fatores essenciais: custos, estratégia, demografia e história.

a. O fator custos

A maior parte das ideias acima apresentadas têm, subjacentes, custos financeiros. A pergunta que surge naturalmente é: e quanto vai custar? Diz-nos a experiência histórica que os investimentos na área da segurança e defesa são inflacionados em momentos de crise ou de guerra[14]. Mas uma boa parte desse incremento resulta da necessidade de recuperar a falta de investimento feito nos anos que antecederam a manifestação da necessidade. Em Portugal foi assim nos momentos que decorreram em torno dos períodos das I e II Guerras Mundiais, e da guerra colonial, para só mencionar o último século. A questão que se coloca é: devem os gastos com a segurança e defesa serem feitos de forma razoável em tempo de paz, para não ser necessário fazer investimentos mais significativos em tempo de crise ou guerra? Isto para além de ser sempre mais difícil recuperar capacidades perdidas ou limitadas, em resultado da escassez de investimento atempado.

Há, no entanto, outros custos que não podem ser contabilizados sob a forma económico-financeira. Os quase 10.000 mortos portugueses na I Guerra Mundial e outros tantos na guerra colonial, sem contar os feridos e desaparecidos, seriam em menor número se o país estivesse mais bem preparado para a guerra? Qual o equilíbrio adequado entre os investimentos em tempo de paz e a dissuasão conseguida com uma defesa robusta? Nem tudo pode ser medido em termos económicos, especialmente quando está em causa a segurança nacional. É tempo de olhar para o passado, tomar a devida nota dos

ensinamentos da História e procurar não repetir os mesmos erros (ver 3.d., adiante).

Consideramos que, em tempo de paz, o país deverá estar a investir na sua defesa um valor de 2% do PIB, não só em resultado dos compromissos assumidos no seio da Aliança Atlântica, mas especialmente porque esse é o valor mínimo considerado adequado para se conseguir um sistema coerente, estruturado e eficaz de defesa. Este valor deverá ser incrementado para entre 3 e 4% em situação de crise e entre 5 e 8% em situação de guerra[15]. Assim, é nosso entender que a discussão neste momento não deveria ser em torno da necessidade deste incremento se verificar para a situação de paz, mas sim para um valor algo superior pelas razões aduzidas: porque é necessário recuperar o desinvestimento dos últimos anos e porque estamos numa situação intermédia entre paz e crise.

b. O fator estratégico

Da leitura de qualquer manual de estratégia, facilmente se percebe que a defesa de um país se baseia em fatores do potencial, nomeadamente os recursos humanos, o território, a capacidade económica e a vontade nacional. Alguns destes aspetos são relativamente estáveis, como, por exemplo, o espaço e a configuração do território; outros podem variar ao longo do tempo, como é o caso do volume e da estrutura etária da população. Para além de muitas outras questões que deverão ser consideradas, neste parágrafo iremos focar a nossa atenção em três aspetos que merecem um particular cuidado: o conceito estratégico nacional, a autossuficiência e a profundidade estratégica do território nacional.

Portugal necessita urgentemente de desenvolver um conceito estratégico nacional (CEN). Este assunto foi igualmente abordado no âmbito do V Congresso da SEDES, realizado entre 28 de outubro e 5 de dezembro de 2021. A ideia geral é a de que é necessário desenvolver e implementar um CEN robusto, claro, consensual e interiorizado, para garantir uma maior eficiência da ação política, elemento essencial para se atingirem os fins últimos do Estado: segurança, prosperidade e bem-estar[16]. Neste particular, destacaríamos a necessidade de desenvolver as capacidades nacionais, no sentido de atenuar a nossa dependência do exterior de elementos essenciais ao funcionamento e à sobrevivência do país e de reforçar o valor da profundidade estratégica, dada pela estrutura arquipelágica do território insular.

Por outro lado, tendo como certo que a total autossuficiência interna é uma impossibilidade no mundo atual, onde as interdependências são um dos resultados mais visíveis da globalização, importa reavaliar os investimentos nacionais, que visem reforçar a nossa autonomia, no mínimo em três áreas específicas: água, energia e alimentação. Constituindo a busca pela autossuficiência um segundo aspeto importante de avaliação estratégica, desde logo, é necessário garantir que estes bens são assegurados, na máxima extensão possível, com os recursos nacionais e, num segundo nível, pela UE ou por países amigos ou aliados confiáveis.

A escassez de água está identificada como uma das prováveis fontes de conflito do presente século[17], pelo que o país deve desenvolver um esforço acrescido, por forma a reduzir as suas vulnerabilidades nesta área. Serão necessárias, entre outras medidas: desenvolver um plano nacional de barragens estruturado, com ênfase nos rios nacionais; salvaguardar as águas subterrâneas, protegendo-as do consumo desordenado; estudar modalidades de recurso à dessalinização, sempre e onde esta tecnologia seja uma solução racional; gerir as opções agrícolas, de forma a rentabilizar os recursos hídricos disponíveis; e ainda reutilizar, sempre que possível, as águas residuais para os fins adequados às suas características.

Relativamente à questão energética, é necessário desenvolver e implementar um novo plano nacional de energia, que aumente a autonomia nacional neste âmbito. O incremento da utilização das fontes de energia renováveis, designadamente eólica e solar, deve ser incentivado, mas sempre tendo presente que não garantem, *per se*, as necessidades de mercado, especialmente pela incapacidade de garantir a sua produção a níveis constantes. Neste sentido, é necessário garantir sistemas redundantes, mas controláveis, tais como a energia fóssil (gás, petróleo ou carvão) ou nuclear, que possam precaver as faltas resultantes da insuficiência e flutuabilidade dos sistemas renováveis. Deve também ser desenvolvido um esforço suplementar na generalização de sistemas de acumulação de energia (principalmente hídrica e elétrica), opção já muito utilizada por países tecnologicamente avançados. Embora conscientes das questões de natureza ambiental e dos compromissos já firmados (nomeadamente o Acordo de Paris, em 2015), a avaliação das necessidades críticas deve estar sempre presente, quando estão em causa os interesses nacionais. O país não pode tornar-se completamente dependente de terceiros para a satisfação das suas necessidades energéticas, quando pode (e deve) desenvolver atempadamente alternativas, utilizando na máxima capacidade os recursos próprios. Deve ainda ser incrementada a capacidade nacional de se constituir como ponto de entrada de energia através dos seus portos, nomeadamente o porto de Sines, atenuando assim a possibilidade de falhas de fornecimento no mercado mundial.

A autossuficiência alimentar é, talvez, o aspeto de maior complexidade e de mais difícil prossecução, dadas as características intrínsecas do setor primário nacional. No entanto, muito certamente poderá ser feito para reduzir a dependência do exterior. Entre outros aspetos que deverão ser considerados, a recuperação do setor das pescas, o investimento nas áreas da agricultura necessárias à alimentação da população nacional (pecuária, cereais, hortícolas, leguminosas, frutícola), a diversificação de produtos, a modernização da indústria transformadora alimentar e o desenvolvimento de novas formas de obtenção de proteínas, incluindo a partir dos recursos marítimos, exige um esforço coordenado de investigação, investimento, planeamento e implementação de uma política agrícola robusta, que acautele os interesses estratégicos nacionais.

Por último, em termos destes fatores, importa valorizar a profundidade estratégica que nos é conferida pelos arquipélagos nacionais. Esta importância, que não carece de demonstração, permite ao país uma projeção internacional e um valor geoestratégico superior à simples contabilização da sua população e área. Se, por um lado, a sua posse ou controlo se pode constituir como uma atração para potenciais ameaças, por outro, o

poder que deriva da sua existência constitui um fator que importa relevar e explorar de forma efetiva. Para além da já sobejamente conhecida argumentação em torno da extensão marítima, que nos é proporcionada pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira, o seu posicionamento no meio do Oceano Atlântico garante uma vantagem única no seio das nações europeias e norte-americanas. Assim, importa valorizar significativamente este fator, garantindo uma maior coesão nacional, fortalecendo a ligação entre os vértices do "triângulo estratégico" e reforçando as estruturas de interesse nacional localizadas nas ilhas, incluindo os meios de defesa desses territórios e do mar envolvente. O reforço das ligações marítimas, aéreas e de comunicações, a criação de estruturas alternativas de comando e controlo nacional, o reforço dos recursos imediatamente disponíveis nas ilhas, que permitam fazer face a quebras inesperadas nos fluxos de fornecimento, são outras tantas medidas que importa avaliar e implementar.

c. O fator demográfico

Um tema que tem sido sobejamente discutido, mas sem consequências visíveis relativamente aos sucessivos alertas levantados, prende-se com a questão demográfica. Todos os estudos indicam que o mundo ocidental em geral, e Portugal em particular, caminham para um período de "inverno demográfico"[18] que, no limite, poderá levar à incapacidade de manutenção da estrutura social que hoje conhecemos. Em última instância e em situação extrema, isto poderá significar o colapso do país e a sua absorção por outras entidades políticas. Existem, no entanto, diversas formas de atenuar os efeitos da crise demográfica nacional. Para além da melhoria das condições gerais de vida da população, aspeto em que ao crescimento da esperança média de vida deve igualmente estar associado o aumento do número de anos com boa qualidade de vida, importa estudar e implementar soluções que atenuem a redução da população e o seu significativo envelhecimento.

Uma das possíveis medidas passa pelo aumento da imigração, conjugado com a redução da emigração. É importante cativarmos os migrantes, para que possam ter no nosso país uma boa qualidade de vida e uma atratividade superior a potenciais competidores. Importa analisar qual o tipo de imigração que mais interessa a Portugal, nomeadamente famílias completas e com níveis de educação e formação mais avançados, desenvolvendo medidas para cativar esse universo. Naturalmente que o país continuará a ser um porto de abrigo para refugiados e migrantes mais pobres e desprotegidos e o incentivo para cativar indivíduos mais bem preparados para integrar o mercado de trabalho, não exclui aquela necessidade. Até porque todos contribuem para a diversidade nacional, tão importante na estrutura social que nos caracteriza como povo e como nação.

Por outro lado, importa desenvolver e implementar urgentemente uma efetiva política nacional de apoio à natalidade. A quebra de natalidade atingiu, nos últimos anos, níveis críticos que já não permitem a normal substituição geracional[19]. Se esta tendência não for rapidamente invertida, o futuro da continuação do país como nação poderá ser posto em causa. Desde logo, porque sem recursos humanos não há economia, desenvolvimento ou

mesmo capacidade de defesa. Para incentivar a natalidade é imprescindível desenvolver um conjunto coerente de medidas, que permitam às famílias olhar para o futuro com confiança e garantia de estabilidade. A melhoria generalizada das condições de vida, o apoio direto às famílias, o aumento da perceção de segurança e de confiança para o futuro, a existência de boas estruturas de educação, saúde, justiça, emprego e de usufruto dos tempos livres, entre outras, enfim, uma sociedade mais justa, atrativa e desenvolvida, serão certamente fatores importantes a ter em conta neste domínio.

d. O fator histórico

Ao longo das últimas décadas, nomeadamente após o colapso da União Soviética, foi quase consensual que a guerra nunca mais iria voltar à Europa, apesar dos diversos alertas dados pelas sucessivas crises nas regiões dos Balcãs e do Cáucaso. Mas ela aí está! As consequências dos discursos e práticas pouco responsáveis do desinvestimento na área da segurança e defesa estão à vista. Mesmo tendo em conta todos aqueles avisos e sinais, continuámos impavidamente a caminhar para o desastre, materializado nesta bárbara invasão da Ucrânia. E agora temos de mudar a trajetória. E quanto mais rapidamente, melhor!

Mas não é a primeira vez que tal acontece na história nacional. Fomos apanhados desprevenidos no dealbar de quase todos os conflitos em que nos envolvemos ou nos envolveram; depois, lá nos "desenrascámos", prática tão caracteristicamente portuguesa, vá-se lá saber com que custos humanos e materiais. Se a história não se repete, pelos menos devemos aprender algo com as experiências passadas. Mas se as lições da história estão identificadas, tantas são as fontes e os exemplos a que podemos recorrer, as mesmas não foram ainda aprendidas. Porque só serão verdadeiramente aprendidas quando não voltarmos a cometer coletivamente os mesmos erros do passado. O estado lastimável em que se encontravam as FFAA portuguesas, em 1914 e em 1961 (já para não mencionar 1939)[20], deveria servir de ensinamento para o presente e para o futuro.

Se o que se passa atualmente na Europa de Leste é muito importante para tomarmos consciência do novo enquadramento geopolítico mundial, mais relevante ainda é olharmos para a realidade nacional e agir. Para que amanhã não seja tarde demais. Por isso, e pela última vez, perguntemos a nós mesmos e aos responsáveis nacionais: e em Portugal, o que podemos fazer?

4. Conclusões

E a guerra bateu à porta da Europa. Aquilo que era considerado impensável há apenas poucas semanas aconteceu de facto. De imediato se procuraram encontrar as razões, explicar os acontecimentos, antever as possíveis evoluções e consequências do conflito, a nível global. Falta agora olhar para o nosso país, analisar as implicações desta nova

realidade no âmbito nacional e implementar ações concretas que visem mitigar as suas consequências. É sobre isto que nos procurámos focar neste texto.

Para além das questões enquadrantes do conflito, importantes na medida em que permitem compreender melhor o que está a acontecer e a procurar antecipar o futuro, urge orientar o esforço de análise para a realidade nacional, a fim de tentar recuperar algum do tempo perdido. Sobre as implicações a nível mundial da guerra, parece não haver dúvidas. Então, importa começar o mais cedo possível a prepararmo-nos para os tremendos impactos que aí vêm, de forma a procurar mitigá-los, no âmbito nacional, para podermos influenciar o nosso futuro.

Em primeiro lugar, é necessário investir na área da defesa. E esse investimento não deve seguir os padrões do passado. Este parece ser um assunto genericamente consensual. No entanto, é importante considerar uma abordagem excecional, dado que se vivem tempos excecionais. As graves lacunas existentes devem ser supridas com um programa especial de investimento, focado nos sistemas de natureza defensiva, nos equipamentos inoperacionais, na aquisição de sistemas de controlo remoto e em outras capacidades, incluindo as reservas de guerra. De igual forma, importa reforçar as infraestruturas militares, nomeadamente no âmbito das áreas de instrução e treino. Deve também ser considerada a possibilidade de reiterar um modelo do tipo CANIFA, que tão bom resultado produziu no passado. Acima de tudo, é fundamental recuperar os atrasos nos investimentos, em especial nas áreas dos equipamentos e das infraestruturas, de forma a poder fortalecer a defesa nacional.

Por outro lado, é necessário robustecer a capacidade nacional de combate, desde logo, repensando o sistema de serviço militar. Um modelo do tipo Serviço Nacional de Cidadania poderá ser uma possibilidade a estudar e implementar. Também neste âmbito é fundamental reativar os mecanismos nacionais de mobilização e de requisição que, embora contemplados no quadro normativo, não têm sido praticados ou operacionalizados nas últimas décadas. Desta forma, é igualmente possível garantir o reforço do investimento coletivo nesta área. Ainda neste particular, importa rever e operacionalizar os planos de defesa nacional, nos diferentes níveis e âmbitos, garantindo o envolvimento de todas as entidades com responsabilidades nesta área.

Por fim, é imprescindível assegurar o reforço da resiliência nacional, em caso de crise ou guerra, aspeto que merece a implementação de medidas inovadoras, a par da reativação de algumas práticas passadas de sucesso. A enorme importância do planeamento civil de emergência, em situações de crise ou de guerra, justifica a sua autonomização e o reforço das suas capacidades. Como demonstrado, entre outras, é uma área com utilidade direta na atual situação de receção e integração dos refugiados, provenientes da Ucrânia. De igual forma, importa desenvolver as capacidades nacionais no âmbito da defesa civil, área muito descurada no enquadramento jurídico e práticas nacionais. Neste âmbito, é essencial operacionalizar a coordenação entre as diferentes entidades responsáveis, enquanto se deve procurar reforçar a vontade de defesa e o espírito nacional de resistência, perante uma agressão externa. A formação militar orientada para as operações irregulares, tal como já existiu num passado recente, tem aqui um papel

essencial.

Para além dos aspetos diretamente respeitantes à área da segurança e defesa anteriormente abordados, existem outros fatores que devem ser considerados no contexto nacional, em resultado da nova realidade resultante da guerra na Ucrânia.

A questão dos custos que resultam da implementação das medidas propostas deve ser visto numa perspetiva holística. A necessidade de efetuar investimentos urgentes e indispensáveis decorre do facto de os mesmos não terem acontecido de forma gradual e sistemática, ao longo das últimas décadas. Assim, o esforço agora necessário deverá ser maior do que o habitualmente dedicado à área da segurança e defesa, exclusivamente para recuperar o tempo perdido. O valor de 2% do PIB é, nesta altura, o mínimo que deve ser considerado, tendo em atenção a atual situação de crise de segurança que se vive na Europa e no mundo.

Importa, por outro lado, desenvolver um trabalho suplementar em áreas de particular interesse estratégico nacional. Considera-se essencial a criação e desenvolvimento de um conceito estratégico nacional robusto, que permita integrar as diferentes áreas da ação do Estado, reforçando as sinergias entre os diversos setores e orientando o esforço do todo coletivo. Também neste âmbito, deve ser considerado o reforço da autonomia nacional nas áreas da gestão da água, energia e alimentação. A indisponibilidade de água potável é considerada um dos fatores de conflito mais provável num futuro próximo, pelo que urge reduzir as fragilidades nacionais nesta área. Também a crónica dependência energética nacional carece da procura de alternativas que visem diminuir esta enorme vulnerabilidade. Na área da alimentação é fundamental reduzir a dependência do exterior, pelo que importa reforçar a capacidade produtiva do nosso setor primário. Ainda neste âmbito, deve ser valorizada a profundidade estratégica nacional, garantida pela configuração do território, através do reforço das estruturas fundamentais, localizadas nos arquipélagos, bem como o fortalecimento das ligações entre os diferentes espaços territoriais nacionais.

No âmbito da demografia, é essencial encontrar opções que permitam reverter a tendência de redução da população, bem como o seu envelhecimento. Para isso, é necessário implementar políticas orientadas para o apoio aos migrantes, de forma a garantir a sua cativação, quer os que pretendem sair ou que já saíram, quer os que procuram Portugal como país para viver e trabalhar. É também imprescindível criar incentivos de apoio à natalidade, de forma a garantir a renovação das gerações.

Em termos históricos, Portugal foi por diversas vezes confrontado com a exiguidade da sua capacidade autónoma de defesa, em particular nos momentos da eclosão dos conflitos onde esteve envolvido. Será que é desta que quebramos este ciclo? Para tal, é imprescindível que se comece urgentemente a discutir, a planear e a implementar medidas que visem mitigar as enormes vulnerabilidades nacionais existentes na área da segurança e defesa. Para que amanhã não seja tarde demais.

1 Ver, a este propósito: https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/germany-hike-defense-spending-scholz-says-further-policy-shift-2022-02-27/ (consultado em 25 de março de 2022).

2 Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf (consultado em 25 de março de 2022).

3 Ver, a este propósito, por exemplo: https://www.tsf.pt/portugal/politica/ministro-da-defesa-admite-reforco-do-investimento-militar-14633100.html (consultado em 28 de fevereiro de 2022).

4 A LPM baseia-se num planeamento de modernização, sustentação e reequipamento para um período de três quadriénios (i.e., 12 anos), sendo alvo de revisão no ano imediatamente anterior ao início de cada um.

5 Ver, a propósito: https://cnnportugal.iol.pt/forcas-armadas/desinvestimento/portas-arrebentadas-janelas-partidas-e-falta-de-agua-bases-militares-estao-a-cair-aos-pedacos/20220417/6256b5c00cf26256cd1e5c09 (consultado em 17 de abril de 2022).

6 Ver, a título de exemplo: "*Recursos para as Forças Armadas*", in *Revista Militar* n.º 2640, janeiro de 2022.

7 Consideramos que, atualmente, o país está em situação de crise, figura não existente no enquadramento jurídico nacional, quando está para além da situação de normalidade; a guerra da Ucrânia veio reforçar a necessidade de definir este conceito, na medida em que o país está envolvido no apoio dado pela comunidade internacional, em geral, e pelas organizações internacionais onde se insere (NATO e UE), em particular.

8 Em: https://www.dnoticias.pt/2022/3/30/304058-ministra-da-defesa-defende-que-reforco-do-investimento-e-essencial-para-assegurar-paz/ (consultado em 31 de março de 2022).

9 Sem alongar aqui esta discussão, defendemos que a obrigatoriedade deve aplicar-se ao segundo (SNC) e não ao primeiro (serviço militar); ver, a propósito deste tema,

"Serviço Nacional de Cidadania", in *Revista Segurança e Defesa* n.º 43, dezembro de 2021.

10 Ver, por exemplo: https://observador.pt/especiais/guerra-na-ucrania-relanca-discussao-sobre-regresso-do-servico-militar-obrigatorio/ (consultado em 29 de março de 2022).

11 Ver, a propósito: https://observador.pt/2022/03/24/plataforma-de-apoio-preocupada-com-falta-de-coordenacao-no-acolhimento-de-refugiados/ (consultado em 27 de março de 2022).

12 Ver: https://www.gallup-international.bg/en/33483/win-gallup-internationals-global-survey-shows-three-in-five-willing-to-fight-for-their-country/ (consultado em 29 de março de 2022)

13Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar; as áreas de capacidades são as seguintes: comando e controlo, emprego da força, proteção e sobrevivência, mobilidade e projeção, conhecimento situacional, sustentação, autoridade, responsabilidade, apoio e cooperação.

14Ver, uma vez mais: *"Recursos para as Forças Armadas"*, in *Revista Militar* n.º 2640, janeiro de 2022.

15*Ibidem*.

16Ver: https://www.sedes.pt/images/Documentos/GT_Soberania_Seguranca_Defesa.pdf (consultado em 29 de março de 2022).

17 Ver, por exemplo: https://www.bbc.com/future/article/20210816-how-water-shortages-are-brewing-wars (consultado em 29 de março de 2022).

18 Na referência utilizada no filme do mesmo nome; ver: https://www.apfn.com.pt/invernodemografico/ (consultado em 29 de março de 2022).

19Ver, a este propósito: https://nasceremportugal.ffms.pt/#cada-vez-menos (consultado em 29 de março de 2022).

20Ver *"Recursos para as Forças Armadas"*, *Revista Militar* n.º 2640, janeiro de 2022.