

## PROPOSTAS E CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL<sup>1</sup>

1. Se analisarmos a situação actual de Portugal, chegaremos à conclusão que a sua soberania se encontra diminuída, no respeitante às decisões de política financeira e económica. Há vários meses, são as agências de *rating* e os maiores países da União Europeia, especialmente a Alemanha, e não o governo português, que estão a decidir nestas questões. Portanto, a nossa independência encontra-se entre parêntesis, limitada pelos interesses de outros actores financeiros e políticos internacionais. Estas limitações da nossa liberdade de acção são o resultado de graves erros na condução da estratégia de segurança nacional de Portugal por parte dos responsáveis políticos.

Embora tenham sido levadas a efeito neste últimos anos acções de diversificação de relações económicas, elas têm sido um tanto *à la carte*, pois não dispomos de um efectivo documento guia das estratégias necessárias para conseguirmos salvaguardar a nossa segurança nacional e não existe sequer um órgão de *staff* do primeiro-ministro em que elas sejam permanentemente estudadas e avaliadas de modo integrado.

Mais de 35 anos depois de instalada a democracia em Portugal, nenhum chefe do governo compreendeu a importância de dispor de um órgão de trabalho que o assessorasse nas questões estratégicas da segurança nacional, que só ele, como responsável pela concepção e execução da política geral do Estado, portanto da política de segurança nacional, tem condições para abordar.

A Segurança Nacional não se limita, como ainda muitos pensam, ao emprego das forças de segurança interna (polícias) e às forças de segurança externa (forças militares) para fazer frente às ameaças de violência organizada provenientes de outros actores, estatais ou não estatais. Para lá destas ameaças, um país é permanentemente visado com um vasto leque de ameaças de natureza não militar, cujos efeitos podem ser tanto ou mais demolidores do que as que envolvem coacção militar. Nestas ameaças, inclui-se todo o tipo de constrangimento que limite, intencionalmente ou não, a liberdade de acção do Estado, na defesa dos seus interesses e na procura dos objectivos que persegue, em todos os domínios que ponham em causa o colectivo nacional

---

<sup>1</sup> Conferência proferida no Primeiro Congresso Nacional de Segurança e Defesa, em 25 de Junho de 2010.

Além da segurança do território, espaço aéreo e mar territorial, a segurança nacional abrange a resposta a catástrofes naturais provocadas ou não pela acção do homem e assegura a segurança das pessoas e dos procedimentos que permitem as sociedades funcionarem e os cidadãos viverem segundo os padrões compatíveis com a sua dignidade e bem-estar. Neste sentido, para a segurança nacional ser garantida, é indispensável que todos os componentes que para ela convergem sejam prosseguidos com êxito, como a segurança das pessoas e bens (designada por segurança interna), a segurança alimentar, no seu duplo aspecto qualidade e quantidade dos alimentos, segurança sanitária, segurança energética, segurança informática, segurança ambiental, segurança económico-financeira, segurança das actividades de ordenamento do território, etc., além da defesa militar.

Todas estas actividades visam também o bem-estar de cada pessoa e o desenvolvimento do país, a que normalmente ficam circunscritas. Mas quando o bem-estar e o desenvolvimentos são postos em causa, afectando indivíduos, mas reflectindo-se a nível colectivo – ficando o Estado numa situação em que precisa de lançar mão de medidas de natureza estratégica para resolver a situação criada, recuperando a liberdade de acção entretanto perdida –, neste caso, a questão em presença passa a ser um problema de Segurança Nacional e deixa de ser um mero assunto do bem-estar individual.

Por exemplo, se os resultados de acções de roubo de pessoas e de património atingirem proporções de tal dimensão que provoquem alarme social nos cidadãos e os levem a organizar-se para garantirem a própria segurança, ou se os problemas económicos e financeiros que afligem pessoas e famílias forem de tal monta que se repercutam no Estado como invólucro político da nação, colocando-o em dificuldades tais que periga a possibilidade de as resolver por si só, nestes casos, encontrar-nos-emos perante problemas de segurança nacional.

Para prevenir situações desta natureza, é necessário: 1) definir um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN), estabelecendo linhas de acção para levar a efeito medidas que enfrentem com êxito as ameaças à segurança nacional, o que implica prever quais são essas ameaças; 2) e dispor de uma estrutura do Estado para proceder à definição do CESN, fazer permanentemente a avaliação da segurança nacional e estudar e propor as acções convenientes.

2. No CESN, a base de partida é a avaliação das ameaças que se podem abater sobre o país, afim de poderem ser levantadas as capacidades necessárias para as enfrentar, com a finalidade do Estado garantir a sua Segurança.

Para Portugal, um país com uma estrutura moderna idêntica às das restantes sociedades organizada em rede, cujas infra-estruturas críticas interligadas dependem da “nuvem” da rede global, portanto uma sociedade desenvolvida caracterizada por alto grau de vulnerabilidade e de fragilidade, as ameaças que constituem maior perigo para Portugal são:

1) Constrangimentos políticos susceptíveis de espartilhar a liberdade de acção na defesa dos nossos interesses.

Nas organizações multilaterais de que fazemos parte, assim como nos acordos bilaterais que negociamos, há que definir uma linha vermelha, para além da qual não nos poderemos disponibilizar para ceder posições em troca de compromissos. Ou seja, teremos de ter como limites de envolvimento tudo que nos possa tornar refém dos países nossos parceiros nas alianças e daqueles com quem temos acordos directos. Deveremos avaliar permanentemente se o que ganhamos vale suficientemente aquilo que perdemos e devemos impedir a todo o custo que o que perdemos descaracterize a nossa soberania.

2) Constrangimentos económicos de tal dimensão, que nos retirem liberdade de acção para controlar os sectores essenciais aos níveis de bem-estar e segurança que, realisticamente, ambicionamos, e para garantirmos apoios sociais e de segurança que sejam capazes de conseguir padrões de vida considerados satisfatórios e para manter a paz social e a segurança nacional.

Apesar do Estado não se dever envolver na “intendência” do dia a dia e tenha obrigação de estimular o sector empresarial privado, fator de riqueza e dinamismo, as actividades primárias de um país não podem ser autorizadas a ter vida própria capaz de fazer sair das nossas mãos os aspectos vitais da soberania, das alavancas do desenvolvimento e da justiça social. A supervisão e regulação poderão ser as modalidades predominantes para assegurar esta arquitectura de salvaguarda.

3) Constrangimentos financeiros que possam impedir o Estado português de cumprir as suas obrigações perante os credores, especialmente dos seus credores externos, uma vez que, a verificar-se tal situação, o país verá restringida a sua soberania e serão outros, que não nós, a ditarem o nosso destino colectivo.

4) Constrangimentos de informação mediática, da autoria de interesses económicos ou de interesses estrangeiros, que poderão conduzir a percepções não correspondentes à realidade e provocar alarme social e/ou instabilidade ou desagregação política, afectando a coesão nacional.

5) Constrangimentos militares que nos forcem a agir contra os interesses nacionais ou ponham em perigo a segurança nacional.

6) Violação dos nossos espaços de soberania e actividades terroristas e do crime organizado com forte impacte social e estratégico, proliferação de armas de destruição massiva, estados falhados, conflitos regionais e alterações ambientais.

7) Catástrofes ambientais que afectem significativamente a vida das populações, o funcionamento de estruturas básicas de apoio de bens essenciais e destruam sistemas críticos que sustentam as actividades sociais.

8) Disrupção dos nossos sistemas informáticos essenciais, como os dos sistemas militares, dos órgãos de soberania, das empresas de importância estratégica para a segurança nacional e dos órgãos de comunicação social, e invasão e intrusão das redes ciberespaciais que nos são indispensáveis.

9) Constrangimentos no ordenamento do território resultantes da existência de componentes de comunicações que privilegiam a defesa de interesses alheios nas nossas relações e movimentações com o exterior, em detrimento dos interesses nacionais.

10) Dependências excessivas, em termos de número de fornecedores e desproporção da quantidade que cada um fornece, quanto ao acesso aos recursos estratégicos fundamentais, com destaque para os energéticos e alimentares.

11) Esbatimento dos valores morais e culturais que nos identificam, dão coesão como povo e nos distinguem no conjunto das nações soberanas, e degradação dos valores humanos e do respeito pelos direitos do homem.

12) Reduzida autonomia científica e tecnológica que nos obrigue a depender demasiadamente do conhecimento estrangeiro e nos impeça de efectuar investigação científica de ponta.

13) Redução da qualidade do nosso ensino, em todos os graus, que nos torne incapazes de alcançar elevados níveis de conhecimento e seja susceptível de conduzir à degradação da sociedade portuguesa e à emigração dos mais aptos, assim como ao estiolamento das nossas escolas, nomeadamente do ensino superior, e à dependência intelectual do estrangeiro.

14) Níveis de criminalidade que ultrapassem o patamar crítico gerador de alarme social, susceptíveis dos cidadãos se sentirem obrigados a organizarem-se sob lideranças não institucionais e à margem da lei, para garantirem a sua segurança.

3. A resposta a estas ameaças deve constar do CESN, em termos de objectivos a atingir e conceito de acção a adoptar, a que deverão ser acrescentadas linhas de orientação aos diversos vectores estratégicos delas primariamente encarregados, o que os habilitará a formular os conceitos estratégicos próprios – de segurança interna, de segurança alimentar ou das actividades agrícolas, de segurança sanitária, de segurança energética, de segurança informática, de segurança ambiental, de segurança económico-financeira, de segurança do ordenamento do território, etc., além do conceito estratégico militar.

Há contudo uma área de interesse geral, embora por vezes possa ser apresentada sectorialmente, que é indispensável constar do CESN. Trata-se dos aspectos que impulsionem todas as actividades, tanto na área do desenvolvimento como na da segurança, com a finalidade de reforçar a massa crítica nacional, tendo em vista conseguir densidade suficiente para estabelecer as estratégias necessárias e para termos capacidade de encaixe do impacte das ameaças que sobre nós forem desencadeadas.

Neste campo, destaco algumas, no domínio do tangível como do intangível, cuja importância faz com que a sua concretização assuma elevada prioridade.

a. No domínio do tangível, é necessário:

1) Estabelecer programas credíveis e exequíveis para modernizar o equipamento das forças militares e para acabar com as desigualdades de estatuto social que diminuem os militares em relação aos profissionais equivalentes da administração pública, conferindo-lhes os apoios sociais e de saúde que a especificidade da profissão militar exige.

2) Estruturar a GNR de acordo com os princípios organizativos próprios dos corpos militares e da condição militar. Preencher os quadros da GNR e das outras polícias, melhorando as condições profissionais e sociais dos respectivos militares e agentes, atribuindo-lhe o equipamento adequado e estabilizando as incorporações anuais. Aperfeiçoar os sistemas de coordenação dos diversos componentes da segurança interna e credibilizar as sanções aos criminosos, pela prática de uma justiça dissuasora da prática de crimes.

3) Pôr em acção um caminho de progressiva auto-suficiência com redução de dependências e de progressiva diversificação daquelas que não for possível evitar, com prioridade para os recursos energéticos e alimentares, e desenvolver políticas agrícolas e industriais de segurança nacional, de modo a que o país tenha maior sustentabilidade autónoma.

4) Apostar no conhecimento científico das questões relacionadas com o aproveitamento dos recursos do mar, nomeadamente daqueles que a nossa extensa plataforma continental possui, e explorá-los em todos os domínios, colocando-os ao serviço da economia nacional.

5) Garantir um sistema nacional de saúde susceptível de enfrentar pandemias e de as detectar atempadamente e ajudar, na sua área, a resolver casos de eventual uso de agentes biológicos, terroristas ou criminosos.

6) Estabelecer uma estrutura nacional de combate às ameaças informáticas, centrada nas Forças Armadas numa fase de implantação, com a participação dos responsáveis pelas infra-estruturas estratégicas críticas – governo e sistemas financeiro, de distribuição de energia, de distribuição de água e de transportes e comunicações, bem como dos órgãos de comunicação social – com a finalidade de caminhar para o desenvolvimento de um Sistema de Protecção da Infra-estrutura de Informação Nacional (SPIIN), conforme propõe o Tenente Coronel Paulo Viegas Nunes, em comunicação enviada a este Congresso.

7) Determinar regras de segurança ambiental e das actividades de ordenamento do território compatíveis com a segurança nacional e exigir que todos os grandes projectos nestas áreas (pontes, ferrovias, rodovias, portos, etc.) sejam autorizados apenas depois de efectuado e aprovado um estudo do seu impacte na segurança nacional de modo que a não prejudique.

8) Definir objectivos para os principais indicadores económicos e financeiros a alcançar e prazos a respeitar, na previsão e durante períodos de grave disfunção das contas públicas que ponham a segurança nacional em causa, capazes de criar condições para a recuperação e manutenção da nossa soberania financeira e o desenvolvimento económico necessário.

b. No domínio do intangível, é necessário:

1) Desenvolver um núcleo de capacidades científicas, tecnológicas e de produção, apoiando e dinamizando os nichos de investigação, as universidades e as

empresas portuguesas, para nos permitir alcançar padrões elevados de bem-estar e de segurança e ter relações com os nossos parceiros internacionais em nível de igualdade, considerando entre os programas a apoiar os que se relacionam com os mais sofisticados equipamentos da defesa militar e da segurança interna.

2) Estimular grupos de reflexão e debate de forma a aprofundar as nossas capacidades de inteligência de concepção e actuação estratégica.

3) Impregnar o projecto educativo nacional, logo desde o ensino básico, de uma avaliação das vantagens e inconvenientes de nos auto-governarmos e sermos independentes e dos caminhos árduos que percorremos ao longo da nossa História, com todas as atitudes positivas e negativas que nos caracterizaram.

4) Incentivar os órgãos de comunicação social a tratar, questionar, aprofundar e difundir as grandes questões nacionais, assim como reflectir sobre a nossa História, suas grandezas e misérias e sobre os valores humanos e nacionais, os direitos humanos e as figuras que mais se distinguiram na defesa da Pátria.

5) Estabelecer programas para que seja reconhecido o valor do estudo e do trabalho, da honestidade e da honra, da lealdade e da coragem moral. Da disciplina, da capacidade de persistir e do sentido de organização. E transformar a ética no centro de todas as actividades, destacando o espírito de serviço, particularmente de serviço público, o espírito de missão e o espírito de sacrifício, entendendo a importância chave do conhecimento.

6) Estabelecer um Serviço Cívico Nacional, por onde passem os jovens portugueses, na transição do ensino secundário para o profissional ou superior, a efectuar nas Forças Armadas, Forças de Segurança Interna, Sistema de Protecção Civil, em actividades de preservação do ambiente e do nosso património cultural, em instituições de solidariedade social e em organizações não governamentais devidamente certificadas, tendo em vista o seu contacto com os valores de solidariedade, responsabilidade pela execução de tarefas, reconhecimento da importância do serviço público, da necessidade do exercício de autoridade, da existência de disciplina e do espírito de missão.<sup>2</sup>

Em síntese, a estratégia de segurança nacional deverá:

---

<sup>2</sup>Com base no capítulo V da Sétima Parte do livro “As Guerras Que Já Aí Estão e As que Nos Esperam, se os políticos não mudarem”, por José Loureiro dos Santos. Mem Martins, Publicações Europa-América, 2009.

Por um lado, e em termos externos, sem voltar costas à Europa, apostar decididamente no mar e para além do mar para não ficar dela (da Europa) refém, com a finalidade de aumentar o nosso peso internacional e a nossa liberdade de acção no campo externo, e criar condições para partilharmos segurança cooperativa com a finalidade de defendermos os nossos interesses.

Por outro lado, reforçar a massa crítica nacional, apostando particularmente no conhecimento, na educação, na justiça, nos valores que nos distinguem, na racionalização e modernização das nossas estruturas políticas e militares, no aumento da produção agrícola e industrial e no aproveitamento dos recursos ligados com o mar, última e imensa área de expansão de que dispomos, com a finalidade de fazermos frente às ameaças com êxito e de melhorarmos o nosso bem-estar.

4. O Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN), incorporando as ideias anteriormente expostas, substituiria a actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e deveria ser elaborado para um horizonte de 15/20 anos, mas com actualizações previstas no início de cada legislatura, o que permitiria a revisão das metas a atingir, em função dos resultados atingidos, como seria o caso dos indicadores económicos e financeiros.

Para elaborar o CESN, é indispensável estabelecer estruturas e mecanismos de estudo e avaliação permanente da situação estratégica nacional, incluindo a ponderação das ameaças e das modalidades de acção para lhes fazer face, e definir os órgãos de consulta e decisão na matéria, assim como os procedimentos normativos que regulam o exercício das suas competências. Ou seja, é preciso dotar o Estado de uma estrutura para a Segurança Nacional.

O essencial é a existência de um Secretariado Permanente para a Segurança Nacional, ou Gabinete para a Segurança Nacional, como órgão de staff do primeiro-ministro para assuntos de Segurança Nacional. Até hoje, conforme já atrás referi, nenhum primeiro-ministro sentiu a necessidade deste gabinete de estudo e acompanhamento da situação estratégica, com a finalidade de propor modalidades de acção que ele (chefe do governo) possa considerar. Nele, seriam também efectuados os trabalhos técnicos necessários à elaboração das Grandes Opções do CESN e do próprio Conceito, assim como da sua actualização.



Tanto o Instituto de Defesa Nacional, que deveria passar a Instituto de Segurança Nacional e depender directamente do primeiro-ministro, como o Instituto Diplomático e o Instituto de Estudos Superiores Militares, poderiam efectuar estudos técnicos para apoio do Gabinete para a Segurança Nacional, assim como outros Institutos e Faculdades nas suas áreas de especialidade.

O órgão de consulta institucional para assuntos de segurança nacional seria o Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), correspondente ao actual Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), presidido pelo Presidente da República (PR). Este Conselho deveria ser órgão de consulta do PR e não de entidade indeterminada. A sua composição deveria integrar mais deputados em representação da Assembleia da República (AR), além de especialistas nas áreas de segurança e defesa cooptados pelo PR e outros cooptados pelo conjunto dos membros institucionais do Conselho. Teria uma composição de geometria variável, à volta de um núcleo constituído pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiros – Ministros, se existirem, Ministros das Finanças, da Defesa, dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, os quatro chefes militares, secretários gerais do Sistema de Informações da República e da Segurança Interna. Os restantes ministros integrá-lo-iam sempre que fossem abordados assuntos da sua responsabilidade.

A aprovação das GOCESN e do CESN, que deveriam ter a força de normativos legais (eventualmente, Lei qualificada para o primeiro e Decreto-Lei para o segundo), deixando assim de ser meras declarações de intenções, e exigiriam parecer afirmativo do CSSN. Os Conceitos Estratégicos específicos dos diversos sectores seriam aprovados pelo próprio CSSN, assim como todos os planos relativos ao emprego de forças militares em operações de combate no território nacional, em reforço das forças de segurança interna. Seria obrigatoriamente consultado sobre as questões mais importantes da Segurança Nacional de cada sector, nomeadamente os sistemas de forças, os chefes militares, os principais responsáveis operacionais da segurança interna e do SIRP e outras entidades de participação significativa no sistema de segurança nacional.

Na elaboração das GOCESN, deveria ser obtida a participação de personalidades de mérito da sociedade civil, apresentando as suas ideias sobre o futuro do país, as questões prioritárias a resolver e as grandes linhas de acção onde Portugal teria de apostar. Seria um documento não classificado e susceptível de transmitir aos cidadãos as ideias centrais para o nosso futuro.

O Conceito Estratégico de Segurança Nacional indicaria os objectivos gerais a prosseguir por Portugal, as medidas a tomar para os alcançar e para salvaguardar a sua execução, e assinalaria aos diversos vectores de acção estratégica as linhas de orientação para, na sua área específica, contribuir para o esforço geral. Conviria ser um documento bem preciso, afim de possibilitar a indicação de medidas concretas, e que se não limitasse a indicações genéricas, remetendo para anexos com classificação de segurança adequada nos aspectos merecedores de maior sigilo, ou transferindo este cuidado para os conceitos estratégicos específicos dos sectores a que dizem respeito.

O Ministério responsável pela execução de cada sector de actuação estratégica elaboraria o respectivo Conceito, a exemplo do Conceito Estratégico Militar (CEM) do Ministério da Defesa. Por exemplo, o Conceito Estratégico para a Segurança Interna (CESI), o Conceito Estratégico da Economia para a Segurança Nacional (CEESAN). A Educação, as Finanças, a Agricultura, a Indústria, a Cultura, o Ordenamento do Território, as Comunicações, a Segurança do Ciberespaço, da Energia, etc. procederiam de igual modo para os respectivos conceitos para a segurança nacional.

A concretização de todas estas propostas e destes contributos exigirá alterações legislativas e mesmo de alterações constitucionais. Mas exigirá principalmente a tomada de consciência pelo Primeiro-Ministro, primeiro responsável pela política geral do Estado portanto pela política de segurança nacional, da sua importância crítica para o nosso país, particularmente num período de tantas incertezas e de tantos perigos.

De todos os contributos apresentados, aquele que me parece decisivo é a necessidade do Primeiro-Ministro dispor de um órgão de estudo, consulta e avaliação permanente da situação em termos de segurança nacional. Se este órgão for constituído, for suficientemente competente e dinâmico e for utilizado pelo PM, rapidamente se tomará consciência da indispensabilidade da materialização de todos os desenvolvimentos aqui indicados.

Para o bem da Segurança Nacional de Portugal, portanto da sua liberdade de acção em termos internos e externos, ou seja da independência nacional.

Lisboa, 25 de Junho de 2010.

José Alberto Loureiro dos Santos  
General (R)

