



SEDES

50 ANOS A PENSAR PORTUGAL

POSITION PAPER

#8/24

Demografia, Segurança e Defesa: uma abordagem
estratégica

HENRIQUE JOSÉ PEREIRA DOS SANTOS

BRIGADEIRO-GENERAL (RES)

OBSERVATÓRIO DA SEGURANÇA E DEFESA

Objetivo e Responsabilidade:

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

Demografia, Segurança e Defesa: uma abordagem estratégica

Henrique José Pereira dos Santos

Brigadeiro-General (res)

“Demografia é o destino”¹

(Auguste Comte, filósofo francês, 1798-1857)

1. Introdução

As pessoas são a essência e a razão última da ação do Estado e da Sociedade. A forma como nascem, vivem, se reproduzem e morrem, bem como os seus movimentos de uma região para outra, determinam a evolução de qualquer grupo, sendo essenciais para o seu sucesso ou fracasso como entidade organizada, nomeadamente como uma nação ou país. Por esta razão, é fundamental que os decisores e os responsáveis políticos prestem uma especial atenção às questões demográficas, em todos os momentos da sua ação, em particular aos aspetos com maior impacto nas áreas da segurança e defesa.

A demografia estuda a dinâmica e a vitalidade de um grupo populacional, em especial quando organizado sob a forma de uma estrutura política, como nação ou como Estado. Aqueles fatores são fortemente condicionados pela forma como as pessoas agem, como se organizam e como evoluem, qualitativa e quantitativamente, ao longo do tempo. Porque falamos de seres humanos, com vontade própria, com objetivos ou sonhos e com capacidade de influenciar outros indivíduos, o estudo da demografia desempenha assim um papel essencial no âmbito da segurança e defesa.

As questões demográficas e as suas implicações estratégicas são um dos problemas mais complexos que a humanidade enfrentou ao longo da história e, naturalmente, também na atualidade esta premissa se mantém inalterável. As famílias, os grupos sociais, as nações e até mesmo as civilizações, prosperaram ou soçobraram em virtude da capacidade dos seus elementos de se reproduzirem, de ultrapassarem as dificuldades que lhes impõe o meio envolvente, de se defenderem de ameaças e de procurarem as melhores condições para o seu progresso e bem-estar. Os mais recentes dados dos indicadores demográficos, especialmente no mundo ocidental (com

¹ Esta expressão pretende transmitir a ideia de que a dinâmica demográfica determina o futuro de um país ou de uma região.

particular relevo para Portugal), apontam para um quadro de grande complexidade social e de potencial conflito local ou regional, dada a ameaça resultante do “inverno demográfico” e dos movimentos migratórios descontrolados, que atingem grandes áreas da Europa e de outras regiões do designado “mundo desenvolvido”, mas não só. Neste sentido, urge estudar este tema de forma objetiva, detalhada, desligada de constrangimentos ideológicos e, mais relevante, focada no interesse nacional.

Também pelas suas implicações na vida e no bem-estar dos cidadãos, as questões demográficas estão na ordem do dia, em especial quando utilizadas como argumento de discussão política, como razão para estudo e investigação de uma miríade de entidades ou ainda como grandes títulos de imprensa. Ninguém pode ser indiferente ao crescente envelhecimento populacional, às enormes dificuldades económicas e sociais das gerações mais novas ou às terríveis imagens do sofrimento dos migrantes, na procura de melhores condições de vida.

Este é um tema de importância crítica para o futuro do mundo ocidental, em geral, e do nosso país, em particular. Por esta razão, a sua discussão é urgente e a procura de soluções adequadas é essencial para a sobrevivência e para o progresso da nação. É um assunto demasiado importante para ser abordado de forma superficial ou condicionada por estereótipos ou preconceitos de qualquer natureza. No limite está em causa a continuidade ou a prossecução do nosso modelo de sociedade, tal como o conhecemos. E todos os indicadores apontam para que enormes problemas se possam vir a materializar bem mais rápido do que conseguimos antecipar, em especial se não forem tidos em atenção os diferentes sinais de alarme que têm vindo a surgir, de uma forma crescente e sistemática, nos anos mais recentes.

O Estado (e em particular os seus responsáveis e decisores políticos) tem um papel determinante na criação e na implementação de políticas demográficas, que garantam o bem-estar e o progresso da sociedade e, não menos importante, a sua segurança, quer no imediato, quer particularmente no longo prazo. Não será por acaso que estes são considerados como os fins teleológicos da sua própria existência, que não devem, em circunstância ou momento algum, ser descurados.

As ideias aqui apresentadas visam apontar alguns dos problemas conhecidos na área demográfica e indicar possíveis caminhos para a sua resolução ou atenuação. Iremos apresentar distintos

conceitos de partida, relativos a esta temática, para além de uma análise breve do panorama demográfico nacional e das suas implicações estratégicas mais significativas. Como contributo para a discussão, listamos ainda um conjunto de propostas que visam apontar caminhos, tendo em vista corrigir ou melhorar a trajetória seguida pelo nosso país, no âmbito da sua política demográfica. É importante que discussão em torno das questões demográficas e das suas implicações estratégicas, em especial na área da segurança e defesa, não seja condicionada por preconceitos de natureza política ou outros, nem que o seu estudo e análise possa ser influenciado por modas ou correntes de opinião circunstanciais, que pouco podem aportar à procura de soluções para os diferentes e graves problemas que estão mais do que identificados, nesta área. Embora de uma forma imparcial, é importante enfrentar esta discussão com coragem e com enorme clarividência, mesmo que algumas reflexões possam ir à revelia das correntes de opinião dominantes. O nosso futuro como nação independente, segura, dinâmica e próspera, é demasiado importante para nos deixarmos condicionar por modismos ou análises enviesadas, de um tema tão complexo, como crítico, para a sobrevivência nacional.

O objetivo deste artigo é discutir as principais questões demográficas que se colocam no presente à sociedade nacional, bem como as suas implicações estratégicas, com especial relevo na área da segurança e defesa e esboçar algumas propostas concretas, relativamente à resolução ou mitigação dos diversos problemas que se levantam na atualidade, mas especialmente com impacto no futuro dos nossos filhos e netos.

2. Ideias base

Para melhor se entender a visão geral sobre o tema que se pretende analisar neste texto, importa considerar algumas ideias e conceitos de partida, relevantes para a clarificação das relações entre as três áreas a estudar: demografia, segurança e defesa. Neste sentido apresentam-se, em seguida, as principais noções a considerar para o estudo em causa, desde o conceito de Estado, entendido no sentido clássico da sua definição, até uma breve incursão no domínio das variáveis demográficas, passando por outros fatores relevantes, tais como a questão da disponibilidade dos recursos, as implicações ambientais e a urbanização, todos entendidos à luz da realidade populacional.

Para ser considerado como um Estado, uma entidade política necessita de reunir quatro condições essenciais: território, população, governo e soberania². A falta ou disfuncionalidade de qualquer um destes elementos inviabiliza a existência formal daquele. A população, como componente essencial para a dinâmica de um país, determina a forma como a sociedade se posiciona e evolui, quando comparada com outras entidades que prosseguem os mesmos objetivos políticos, sociais ou económicos. A evolução e dinâmica populacional determina, em larga medida, o nível de sucesso de uma sociedade.

A demografia é a ciência que estuda a evolução da população, relacionando-se diretamente com as mais diversas áreas do saber, desde a estatística à economia, passando pela medicina, a história, a sociologia e a antropologia, entre tantas outras. Na essência a demografia estuda as pessoas, em termos quantitativos e qualitativos, anotando a evolução dos nascimentos, da reprodução e da morte, dos movimentos migratórios, quer internos, quer externos, procurando estabelecer tendências que permitam definir políticas que visem, em última instância, a melhoria das condições de vida e a segurança das populações.

A estratégia³ centra a sua atenção no desenvolvimento e utilização dos recursos de uma entidade política, na prossecução dos seus objetivos, tendo sempre presente a competição que advém da ação de outras entidades semelhantes. É no âmbito da ação estratégica que se entende a necessidade de os países desenvolverem os seus sistemas de segurança e defesa, permitindo-lhes assim garantir a salvaguarda dos fins últimos do Estado: segurança, desenvolvimento e bem-estar. Assim exposto, a relação entre demografia, estratégia, segurança e defesa é por demais evidente. Na medida em que a primeira trata do estudo das populações, a segunda foca-se na melhor utilização dos recursos (onde se incluem naturalmente os recursos humanos) e as duas últimas derivam da necessidade de garantir a sobrevivência da nação ou do país (logo dos seus povos), faz todo o sentido articular o estudo destas áreas, de forma a perceber melhor as relações que se estabelecem entre si, identificando vulnerabilidades e pontos fortes, de forma a atenuar umas e reforçar os outros.

² Tal como definido pelo General Cabral Couto, no seu clássico livro “Elementos de Estratégia”, volume I, IAEM, pag 20.

³ Uma vez mais, seguindo os ensinamentos o General Cabral Couto, respetivamente nas pags 209 e 23 da obra citada.

As variáveis demográficas mais utilizadas são as que se referem à natalidade, à mortalidade e às migrações, quantificadas e analisadas sob diferentes formas: taxa de natalidade, taxa de fecundidade, esperança de vida, taxa de mortalidade, taxa de nupcialidade, dimensão média das famílias, emigrantes por mil habitantes, imigrantes permanentes, população estrangeira, saldo natural e saldo migratório, entre tantas outras⁴.

A natalidade é o número de nascimentos ocorridos numa região, durante um determinado período temporal. A taxa de natalidade exprime o número de nados-vivos em relação a um grupo médio de 1.000 habitantes⁵. A mortalidade refere-se à morte de pessoas numa população e pode ser expressa como o número de indivíduos num determinado período de tempo ou como uma taxa específica, em percentagem da população total ou qualquer parte dela⁶. O termo migração refere-se à deslocação de populações de uma região para outra, ou de um país para outro, geralmente por motivos económicos, sociais ou políticos⁷.

As alterações demográficas são uma constante histórica. Seja como resultado de mudanças nas condições de vida, económicas ou sanitárias das pessoas, de variações na disponibilidade de recursos (designadamente os alimentares), motivadas por conflitos ou pela procura de novos espaços e oportunidades de desenvolvimento, os movimentos populacionais têm provocado modificações significativas nas estruturas populacionais, praticamente em todos os lugares e momentos. As alterações demográficas mais profundas têm quase sempre implicações diretas na segurança de uma nação ou de um país, como veremos adiante. Acresce que, na maior parte dos casos, as questões demográficas não podem ser vistas de uma forma isolada, numa perspetiva meramente local ou nacional, mas sim numa abordagem global ou, no mínimo, regional.

Outro conceito que importa considerar é o da transição demográfica, segundo o qual qualquer região se encontra numa de cinco fases de evolução da população⁸:

⁴ Para uma listagem exaustiva dos diversos parâmetros utilizados em demografia consultar, por exemplo, <https://www.pordata.pt/>.

⁵ Ver: [https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$natalidade](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$natalidade), consultado em 24 de novembro de 2023.

⁶ Ver: [https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$mortalidade](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$mortalidade), consultado em 24 de novembro de 2023.

⁷ Ver: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/migra%C3%A7%C3%A3o>, consultado em 24 de novembro de 2023.

⁸ Max Roser, “*Demographic transition: Why is rapid population growth a temporary phenomenon?*”; disponível em: <https://ourworldindata.org/demographic-transition>, consultado em 25 de novembro de 2023.

- 1ª fase: elevada natalidade e mortalidade, característica dos povos primitivos;
- 2ª fase: queda na mortalidade, mantendo-se a natalidade elevada, comum em áreas subdesenvolvidas;
- 3ª fase: baixa mortalidade, iniciando-se a redução da natalidade, situação que se verifica nos países em desenvolvimento;
- 4ª fase: baixa mortalidade e natalidade, situação comum dos países desenvolvidos;
- 5ª fase: que ainda é apenas uma tendência, onde a mortalidade poderá superar a natalidade, situação que se verifica apenas em países muito desenvolvidos.

A transição demográfica explica, em grande medida, o crescimento exponencial da população mundial que se verificou a partir do século XVI, sendo comumente aceite que a taxa de crescimento global atingiu o seu auge por volta do início dos anos 70 do século passado (aumento de 2,06% ao ano), encontrando-se atualmente em decréscimo (0,83% ao ano, em 2022)⁹. Apesar desse abrandamento no crescimento populacional, as projeções mais otimistas apontam para um valor de cerca de 10 bilhões de habitantes no planeta no ano de 2050, um aumento de quase 1,7 bilhões nos próximos 25 anos.

Apesar deste aumento sem precedentes, a realidade demográfica é muito díspar entre diferentes regiões do planeta, com os países desenvolvidos que ultrapassaram a transição demográfica há mais tempo, a apresentarem saldos naturais negativos (isto é, com a sua população a diminuir) e a generalidade dos países em desenvolvimento com taxas de crescimento ainda muito elevadas. A situação na maioria dos países ocidentais é especialmente preocupante, porque a tendência para uma significativa redução da população é já hoje uma realidade, com consequências imprevisíveis a médio e longo prazo.

Por que razão algumas famílias ocidentais (ou algumas pessoas, individualmente consideradas) não querem conscientemente ter filhos? A terminologia anglo-saxónica utiliza mesmo a expressão “*child-free*”, para se referir a este grupo. Tratando-se de uma tendência relativamente recente, com contornos de alguma complexidade, é um fenómeno que carece de estudo e avaliação. As razões geralmente apresentadas são as relativas à existência de outras prioridades (pessoais ou

⁹ Dados disponíveis em: <https://www.worldometers.info/world-population/#table-historical>, consultado em 25 de novembro de 2023.

profissionais), da situação de sustentabilidade do planeta e/ou do meio ambiente, de dificuldades económicas ou falta de estabilidade social, entre várias outras¹⁰.

Numa outra vertente, analisada a situação em termos globais, algumas das questões que por vezes se levantam quando se constata o enorme incremento populacional global verificado nos últimos séculos, relacionam-se com a discussão em torno de qual o número ideal de população para um dado território e qual a capacidade do planeta Terra para suportar mais habitantes. Se por um lado é facilmente compreensível que um aumento populacional deve ser acompanhado pelo crescimento dos recursos disponíveis, em especial os recursos alimentares, por outro sabemos que aqueles recursos não são infinitos, pelo que em algum ponto haverá saturação da capacidade disponível. Em termos abstratos poderá afirmar-se que o ideal de população é atingido quando estão disponíveis os recursos que garantem uma boa qualidade de vida à generalidade das pessoas. Segundo a opinião de alguns cientistas¹¹, a Terra terá capacidade para alimentar até cerca de 10 biliões de pessoas, pelo que estamos muito perto de atingir esse limite. Acresce que para além dos alimentares, importa igualmente considerar diferentes recursos, tais como os hídricos, os energéticos, as matérias-primas e outros, em especial os não-renováveis. Importa também ter presente que a distribuição dos recursos não é homogénea em todas as regiões, verificando-se discrepâncias gigantescas entre países ricos e países pobres. Nesta discussão são também relevantes as questões ambientais e o problema da urbanização descontrolada.

As medidas a adotar para atenuar as consequências negativas das dinâmicas demográficas atuais no mundo ocidental, em especial no que se refere à natalidade e à mortalidade, passam em larga medida pela ação do Estado e pela consciencialização da sociedade. Os governos não devem impor medidas na área da demografia, que vão contra a vontade das populações; as populações devem procurar antever as consequências da evolução demográfica, encontrando as melhores abordagens, uma vez mais, para salvaguardar os fins últimos da sociedade: segurança, desenvolvimento e bem-estar.

Importa também analisar brevemente as questões demográficas relacionadas com a segurança e

¹⁰ Ver, a este propósito, “*Como a decisão de não ter filhos tem afetado a vida de casais*”, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3g335ge6xno>, consultado em 6 de janeiro de 2024.

¹¹ Ver, por exemplo, Natalie Wolchover, “*How Many People Can Earth Support?*”, disponível em <https://www.nbcnews.com/id/wbna44860924>, consultado em 25 de novembro de 2023.

defesa. Por vezes parece persistir a ideia de que a evolução tecnológica atenua a falta de recursos humanos nas áreas da segurança e da defesa. Para além de incorreta, esta abordagem encerra perigos potenciais, que poderão causar graves problemas em situações de crise ou conflito. De uma forma geral a tecnologia sempre evoluiu ao longo da História. E se em determinados momentos se criou a sensação de que a tecnologia iria substituir o elemento humano no combate, rapidamente se constatou que a disponibilidade de melhores e mais avançados equipamentos de defesa, apenas exigiram maior e mais extenso investimento na formação e treino dos seus operadores. Em situação de necessidade, a tecnologia não substitui o elemento humano, porque a tendência dos estados, para responder aos desafios estratégicos de uma situação de tensão ou conflito, é a de aumentar a sua produção e volume, o que por consequência vai exigir o empenhamento de um maior volume de outros recursos.

Importa também ter presente que o envelhecimento dos recursos humanos enfraquece a capacidade de defesa e segurança de um país. Estas áreas, mais do que a generalidade das esferas de atuação de uma sociedade, exigem uma vitalidade e juventude inerentes à capacidade de enfrentar desafios e riscos, que podem pôr em causa a sobrevivência da nação. Quanto mais envelhecida estiver uma população, mesmo que possa apresentar maior experiência e maturidade, mais difícil se torna assegurar a sua defesa, pelo que é essencial garantir o rejuvenescimento dos recursos humanos dedicados a este âmbito, sob pena de se colocar em risco a efetiva capacidade de defesa nacional.

Para encerrar esta abordagem mais genérica, deve ser considerado ainda um aspeto da mais alta importância e que muitas vezes é relegado para segundo plano: as decisões e ações com impacto demográfico demoram, no mínimo, duas gerações a produzir resultados. Isto significa que tudo o que se está a passar na atualidade tem as suas causas próximas nas políticas demográficas iniciadas antes de meados do século passado, da mesma forma que as opções que sejam tomadas hoje, só verão resultados importantes num espaço temporal superior a 50 anos.

Perante as ideias base apresentadas, é altura de avançar com a identificação de um conjunto de realidades que produzem impactos diretos na realidade demográfica. Vamos focar a nossa atenção na realidade nacional, na medida em que é essa que nos interessa mais diretamente e sobre a qual podemos e devemos atuar nos anos vindouros. É esse o desafio do capítulo seguinte.

3. Factos com impacto na realidade demográfica nacional

Como anteriormente referido, as questões demográficas devem ser analisadas numa perspetiva global, dado que os fenómenos que influenciam a evolução populacional geralmente não são parados por fronteiras ou limitados a períodos temporais circunscritos. Apesar disto, importa conhecer a realidade demográfica nacional, em especial os fenómenos com impacto relevante nas pessoas, na forma como nascem e morrem, como se reproduzem e como trocam o local de vida e de trabalho, para melhor definir políticas que possam influenciar essas dinâmicas.

No caso português, é mais do que evidente que nos encontramos atualmente numa situação que se designa concetualmente como “inverno demográfico”, realidade que atinge a generalidade dos países europeus e o ocidente. Este termo, segundo o professor Gérard-François Dumont, da Universidade de Paris-Sorbonne, aplica-se a um grupo populacional em que a taxa de fertilidade se mantém sistemática e prolongadamente abaixo do nível necessário à substituição de gerações¹². No mesmo sentido, para que se mantenha uma substituição natural de gerações, isto é, para que não se verifiquem variações quantitativas significativas numa população, é necessário que, para os atuais padrões sanitários, exista uma taxa de fertilidade de 2,1 filhos por mulher em idade fértil (geralmente considerada entre os 15 e os 49 anos). Em Portugal, segundo dados do Eurostat, esta taxa atingiu o valor de 1,35, em 2021, um dos mais baixos da Europa, apenas superado por Malta (1,13), Espanha (1,19), Itália (1,25), Albânia (1,31) e Polónia (1,33)¹³. O resultado imediato desta realidade é uma população em franco declínio quantitativo e num forte processo de envelhecimento.

Outro fenómeno que tem afetado o país nas últimas décadas é o da excessiva litoralização e o de um crescente desordenamento do território, acentuando os desequilíbrios regionais e aumentando o abandono do interior. Segundo os resultados do XVI Recenseamento Geral da População (Censos de 2021), “cerca de 20% da população do país concentra-se nos 7 municípios mais

¹² In: Gérard-François Dumont, “*Family policies & Europe’s demographic future*”, disponível em https://ecrgroup.eu/files/Europes_demographic_winter_brochure.pdf, consultado em 26 de novembro de 2023.

¹³ In: <https://ec.europa.eu/eurostat>, consultado em 26 de novembro de 2023.

populosos, que abrangem uma área de apenas 1,1% do território”¹⁴. Esta realidade, que se tem vindo a agravar nos anos mais recentes, necessita de ser profundamente analisada e encontradas rapidamente soluções duradouras e eficazes para a sua resolução, pelas implicações de longo prazo que produz nas dinâmicas políticas, sociais e económicas nacionais, com consequências diretas nas mais diversas áreas, incluindo naturalmente na segurança e defesa. A falta de ordenamento do território, associada à excessiva litoralização e à desertificação do interior, dá origem a fenómenos de grande impacto social e económico, como sejam, por exemplo, o incremento dos fogos florestais, a urbanização excessiva, o aumento do custo da habitação, a exclusão social ou o desequilíbrio entre as diferentes regiões do país¹⁵.

O saldo demográfico negativo, resultado direto do fenómeno do inverno demográfico anteriormente mencionado, materializa-se numa redução crescente da população portuguesa. Esta redução só não é mais significativa em virtude da imigração, que tem vindo a atenuar a situação muito preocupante da falta de rejuvenescimento nacional. Uma vez mais, de acordo com os resultados do Censos 2021, a população portuguesa reduziu-se 2,1% em 10 anos, fenómeno que “marca uma inversão na tendência de crescimento da população que se verificava desde 1864”¹⁶. Com a taxa de mortalidade a superar a de natalidade, facto que tem vindo a agravar-se nos anos mais recentes, não só a população se reduz, mas também envelhece significativamente, dando origem a desequilíbrios demográficos com impacto direto em todas as áreas, nomeadamente pela falta de disponibilidade de recursos humanos para todos os setores da economia, uma maior pressão sobre os sistemas de saúde e de segurança social e uma redução na iniciativa e no empreendedorismo, típicas de sociedades mais envelhecidas.

A agravar a situação do saldo demográfico negativo acresce a saída massiva de cidadãos nacionais para o exterior¹⁷, a maior parte dos quais jovens qualificados, à procura de oportunidades que não encontram no país. A maioria destes emigrantes detêm hoje graus de formação elevados, em resultado do aumento generalizado dos níveis de escolaridade, uma novidade recente no

¹⁴ Dados obtidos em “*Censos 2021 Resultados Definitivos - Portugal*”, Instituto Nacional de Estatística, 2022, disponível em <https://censos.ine.pt/>, consultado em 26 de novembro de 2023.

¹⁵ Ver, a este propósito, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, disponível em https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/SQ_Vconc_PNPOT_1.pdf, consultado em 27 de novembro de 2023.

¹⁶ *Ibidem* “*Censos 2021 Resultados Definitivos - Portugal*”.

¹⁷ *Ibidem*.

tradicional perfil do emigrante português. Esta formação, na qual o país investiu os seus recursos, não é devidamente aproveitada a nível interno, constituindo-se uma enorme mais-valia para os países que dela beneficiam. A perda nacional ganha assim múltiplas facetas: não utilização das competências obtidas no desenvolvimento nacional, desaproveitamento do investimento feito na formação, saída da população jovem para o exterior, redução das dinâmicas de desenvolvimento e aumento do risco de desânimo generalizado da população.

Em sentido inverso, a entrada de imigrantes apresenta uma variabilidade que dificulta a sua caracterização. Por um lado recebemos imigrantes pouco qualificados, dispostos a trabalhar por um baixo salário, por vezes em condições desumanas, sujeitos às redes de tráfico de seres humanos, para realizar os trabalhos que os nacionais não querem fazer; por outro, chegam-nos indivíduos muito qualificados ou detentores de elevados recursos, que normalmente apenas permanecem no país enquanto obtiverem vantagens financeiras significativas (redução de impostos, baixo custo de vida, investimentos muito lucrativos), induzindo distorções na economia nacional que levam a um descontentamento significativo da população. Recebemos também refugiados que, na maior parte dos casos apenas procuram uma porta de entrada no espaço Schengen, bem como aquilo que parece ser uma tendência crescente de indivíduos que buscam as boas condições do Serviço Nacional de Saúde, para usufruírem de um direito que não podem usufruir nos seus países de origem; para além daqueles que receberam a nacionalidade pelos novos mecanismos facilitadores, nomeadamente os cidadãos de ascendência sefardita ou originários de países da CPLP, na maior parte dos casos sem qualquer tipo de ligação ao país. Todos estes casos constituem-se como razão de estudo individual, relativamente às implicações na estrutura demográfica nacional e, conseqüentemente, o respetivo impacto nas restantes áreas nacionais, nomeadamente no âmbito político, económico, social, de segurança e defesa.

Por outro lado, especificamente no que se refere aos imigrantes menos qualificados, levantam-se inúmeras outras questões. Se não fossem estes imigrantes, quem fazia o trabalho que eles fazem? E se as empresas falirem por falta de mão de obra, essencialmente a de mais baixa especialização? Os imigrantes contribuem para manter os salários baixos, sendo os lucros que resultam do seu trabalho essencialmente encaminhados para as empresas? Os imigrantes contribuem para o aumento da riqueza nacional, mas simultaneamente reduzem o PIB per capita? Estamos perante um novo fenómeno que, no limite, pode prefigurar situações semelhantes às de mão de obra

escrava? O mercado está desregulado e o regulador (Estado) não assume as suas responsabilidades?

Existe ainda a questão da generalizada falta de integração dos imigrantes, em especial os das camadas mais desfavorecidas, assunto que tem de ser cuidadosamente analisado e encontradas formas eficazes para a sua resolução. Esta realidade, transversal à maior parte dos países ocidentais, embora menos acentuada em Portugal, tem vindo a agravar significativamente as tensões sociais, com resultados muito preocupantes, com especial impacto nas perceções referentes às áreas da segurança e defesa.

Sendo tradicionalmente Portugal um país de migrantes, na medida em que ao longo da história sempre os nossos antepassados demandaram o mundo, ao mesmo tempo que recebemos todos os que nos procuraram, com maiores ou menores ajustamentos sociais, é importante perceber em que medida a realidade atual é diferente da que se verificou no passado. Se por um lado não podemos ou não devemos fechar as portas àqueles que chegam ao nosso país, por outro teremos de garantir a prossecução contínua dos objetivos nacionais, designadamente no que se refere à segurança e bem-estar de todos os que vivem no território nacional.

A maior parte das atuais políticas de migração são definidas a nível supranacional pelas instâncias da União Europeia (UE)¹⁸. O país está fortemente condicionado nesta área, embora muitas decisões com implicação na área demográfica possam ser tomadas sob a responsabilidade nacional, designadamente na área dos vistos *gold* ou da atribuição de cidadania a cidadãos estrangeiros. Esta realidade tem levado à criação de tensões no seio da União, na medida em que alguns governos não aceitam as regras que lhe são impostas por Bruxelas¹⁹.

Com a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985, pela Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos, deu-se início à criação de um espaço livre de circulação, que hoje se estende à maior parte do continente europeu, abrangendo um total de 27 países (dos quais 4 não pertencem

¹⁸ Artigos 79º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>, consultado em 27 de novembro de 2023.

¹⁹ Vide a este propósito, por exemplo: <https://visao.pt/atualidade/mundo/2023-11-15-governo-hungaro-endurece-regras-para-trabalhadores-estrangeiros/>, consultado em 27 de novembro de 2023.

à União Europeia). As fronteiras internas deixaram de ter controlos efetivos permanentes, sendo apenas a fronteira externa sujeita àquele controlo. Se por um lado esta medida permite uma maior liberdade aos cidadãos europeus de viajarem e alterarem a sua residência, permitindo um maior fluxo de pessoas e bens, incrementando a dinâmica económica e social, por outro aumenta as preocupações com a segurança dos estados, na medida em que reduziu significativamente o controlo do movimento de pessoas oriundas de estados terceiros. Portugal, como país periférico da União, com uma ligação privilegiada a África e às Américas, constitui um ponto de entrada importante de cidadãos provenientes do exterior do espaço Schengen, designadamente através das suas fronteiras aérea e marítima. A recente extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) veio aumentar os problemas nesta área²⁰, pelo menos até que o sistema criado para a substituição daquele serviço esteja complementemente operativo.

Nos anos mais recentes, como anteriormente referido, verificou-se um enorme êxodo da população nacional para o exterior, em grande medida constituído pelas camadas mais jovens e com maior nível de formação. A explicação para este fenómeno, embora complexa, baseia-se principalmente na atual situação económica nacional e no impacto que a mesma produz na qualidade de vida e nível de ambição da população. Apesar da melhoria significativa do nível de vida dos cidadãos nacionais, verificado nas últimas décadas, em especial após a adesão à União Europeia, a realidade aponta para um cada vez maior distanciamento em relação aos padrões europeus, tendo Portugal sido ultrapassado em quase todos os indicadores económicos por diversos países, que há bem poucos anos se encontravam em posições bem mais desfavoráveis do que a nacional. Verifica-se assim um fenómeno de tripla penalização do país: a diminuição da população nacional (a que se associa um acelerado envelhecimento), a saída da geração com melhor nível de formação e a sobrecarga sobre os sistemas de saúde e segurança social.

Por fim, importa ainda referir um fenómeno que tem vindo a ganhar um impacto crescente na sociedade portuguesa: a descredibilização generalizada na classe política e na capacidade do país de ultrapassar os problemas estruturais que afetam o seu funcionamento. As recentes e sucessivas crises políticas, os escândalos económicos e sociais, o estado de espírito tendencialmente pessimista da população nacional, a postura permanentemente negativista de uma certa imprensa

²⁰ Vide a este propósito, por exemplo, <https://www.publico.pt/2023/10/21/sociedade/noticia/antigo-ministro-administracao-interna-angelo-correia-considera-erro-extincao-sef-2067543>, consultado em 15 de dezembro de 2023.

e dos líderes de opinião, a par de tantas outras razões, fazem com que o país tenha entrado num círculo de uma permanente autoflagelação, do qual se tem tornado difícil sair. Embora não se tratando de um fenómeno diretamente relacionado com os aspetos demográficos, na medida em que é sobre a população que os seus efeitos mais se fazem sentir, esta é também uma realidade que merece especial atenção e a procura de soluções para a contrariar.

Vistos os aspetos relativos às questões concetuais e à realidade demográfica nacional, procuremos então identificar em que medida o quadro definido tem um impacto ao nível estratégico, nas diferentes áreas da realidade nacional. É esta abordagem que procuraremos fazer em seguida.

4. Implicações estratégicas da realidade demográfica nacional

Da realidade acima descrita resultam impactos significativos nas mais diversas áreas de interesse nacional, com especial ênfase na segurança e defesa. É assim muito importante perceber em que medida as questões demográficas determinam consequências estratégicas, com reflexo na vida presente, na perspetiva de evolução e no futuro dos nossos concidadãos.

A primeira implicação materializa-se, desde logo, na perda de poder nacional. Para avaliar esta realidade basta ter presente, a título de exemplo, a equação de Cline²¹, que determina que o potencial de uma nação resulta da conjugação de diversos fatores, dos quais a massa crítica (onde se inclui a superfície do território e a quantidade de população) é logo o primeiro, a par da sua capacidade económica e militar. Assim é fácil de perceber que, se a população se reduz ou se diminui a sua vontade nacional (outro dos fatores que integram aquela equação), de imediato é afetado, de forma determinante, o potencial nacional.

Por outro lado, considera-se que uma população envelhecida se constitui como uma fraqueza nacional. Se por um lado o aumento da idade média de uma população se traduz numa maior maturidade e, portanto, numa menor propensão para a instabilidade social, característica de populações muito jovens, por outro acarreta maiores constrangimentos em diversas áreas, nomeadamente ao nível dos sistemas de saúde e de segurança social. É também comumente

²¹ Ray S. Cline (1918-1996), analista da CIA. Ver, uma vez mais, a obra do General Cabral Couto “Elementos de Estratégia”, volume I, IAEM, pag 248.

aceite que uma população envelhecida perde grande parte da sua dinâmica social, do seu poder criativo e de inovação e da sua capacidade regeneradora. Ponderados os dois lados desta equação, resulta que qualquer grupo populacional necessita de se rejuvenescer, sob pena de se atrofiar e tender para a insignificância.

A redução da população portuguesa e o seu envelhecimento generalizado, demonstrados no capítulo anterior, a par de outros fatores adiante mencionados, conjugam-se assim para induzir graves consequências em todas as áreas do interesse nacional, a médio e longo prazo. Desde logo pela falta de disponibilidade de recursos humanos para as necessidades da economia e especialmente para as áreas de forte implicação na soberania nacional (segurança, defesa e diplomacia, entre outras); depois, pela sobrecarga sobre os mais jovens, induzida pela passagem de um número cada vez maior dos mais velhos para a dependência dos sistemas de segurança social, associada a encargos crescentes no âmbito da saúde.

Na área dos movimentos migratórios a situação não é melhor, na medida em que estes são de difícil controlo. A saída de jovens nacionais muito qualificados para o exterior acentua os fatores relativos à diminuição da população e ao seu envelhecimento. A entrada pouco organizada de imigrantes, quer pela sua diversidade social, económica e cultural, quer pela dificuldade de acompanhamento das suas dinâmicas e da integração no tecido social português, induz uma perceção generalizada de receio da população autóctone. Estes factos têm vindo a ser crescentemente aproveitados como arma de arremesso entre diferentes grupos de interesse, criando nas pessoas a sensação de que não existe vontade política ou conhecimento estruturado, sobre a forma de melhor aproveitar o fenómeno migratório para benefício do interesse nacional. Uma vez mais, as implicações estratégicas sobre o futuro nacional são por demais evidentes.

Ainda na área das migrações, a postura e as orientações dos órgãos decisórios da UE condicionam a ação nacional neste âmbito. Embora não atingido de uma forma tão significativa pelos aspetos mais nefastos da imigração, como acontece em França, Inglaterra, Alemanha ou Suécia, Portugal tem vindo a transformar-se numa porta de entrada de inúmeros imigrantes, que muitas vezes apenas buscam os países mais ricos da Europa. A capacidade de Portugal influenciar este processo é reduzida, dada a sua dimensão nacional, mas também porque as políticas nesta área têm de ser coordenadas ao nível europeu. Não só o impacto futuro das migrações é incerto, mas

especialmente preocupante é a incapacidade nacional para definir e implementar procedimentos, que permitam minimizar as eventuais consequências estratégicas negativas para o país.

A crescente presença de imigrantes provenientes de países, dos quais não era habitual essa origem do antecedente, tem dado lugar a uma tendência para a criação de guetos, para o aumento de extremismos e da tensão social, muitas vezes associada a fenómenos de racismo e xenofobia. Os imigrantes provenientes dos países mais pobres, com perfis culturais, religiosos, económicos e sociais muito diversos, predominantemente jovens do género masculino, são também os que mais dificilmente são integrados na sociedade portuguesa. A sua frágil situação económica obriga a que aceitem padrões de vida inferiores aos dos cidadãos nacionais, vivendo muitas vezes em condições degradantes. Estão assim criadas as condições para o aparecimento de redes de tráfico de pessoas e de estupefacientes²², bem como de movimentos radicais aproveitados por grupos extremistas, com as consequentes repercussões estratégicas, nomeadamente na perceção do aumento da insegurança e na rejeição da sua presença, por alguns estratos da população.

Em determinadas regiões, em especial das zonas rurais e de alguns bairros das grandes cidades, aquela situação tende a ser mais preocupante. Os problemas de segurança localizados²³, sem constituírem uma questão de grande impacto nacional, têm-se vindo a agravar, pelo que é necessário e urgente analisar o assunto com coragem e determinação e procurar soluções que visem a mitigação dos problemas, seja por via da integração dos imigrantes, seja através de um melhor controlo da sua entrada no país. A perceção (mesmo que muitas vezes não corresponda à realidade) do aumento da instabilidade e da insegurança chegou para ficar.

É igualmente importante avaliar a pressão sobre as infraestruturas nacionais, designadamente nas áreas da saúde, educação, habitação e segurança social, com origem numa imigração descontrolada. A presença de um número crescente de imigrantes permite reduzir a escassez de cidadãos nacionais. De igual forma contribui para a dinâmica económica e para o aumento das receitas do Estado. No entanto, o recurso a alguns dos sistemas nacionais existentes por parte destes

²² Ver, a este propósito, <https://cnnportugal.iol.pt/relatorio/secretaria-crime-organizado-relatorio-da-secretaria-aponta-para-1000-elementos-do-pcc-a-atuarem-em-portugal/20231106/65490038d34e65afa2f73fe1>, consultado em 01 de março de 2024.

²³ Ver, por exemplo, <https://executivedigest.sapo.pt/noticias/imigrantes-ja-sao-metade-da-populacao-de-vila-nova-de-milfontes-junta-diz-que-e-gente-a-mais-e-fala-de-inseguranca-e-assedio/>, consultado em 06 de janeiro de 2024.

imigrantes, faz aumentar as dificuldades na capacidade de resposta para todos. Esta situação tem sido particularmente grave na área da habitação, mas também na saúde e na educação. No futuro, quando os imigrantes que são hoje contribuintes líquidos passarem a usufruir do retorno da segurança social (na doença, no desemprego, na reforma), a situação tenderá a tornar-se mais complexa, dada a crónica tendência para a falta de sustentabilidade deste sistema.

A entrada massiva de imigrantes pode ainda, em circunstâncias extremas, provocar uma diminuição da coesão nacional e um aumento das assimetrias regionais. A heterogeneidade das suas origens, em especial nos aspetos culturais, religiosos e sociais, a permissibilidade à infiltração de elementos indesejáveis, designadamente foragidos, criminosos ou terroristas, e ainda a predominância de homens jovens neste universo, origina fenómenos de desagregação social e de rejeição, a par de uma distribuição desequilibrada pelo território. Este problema ganha contornos particularmente preocupantes, caso não existam verdadeiras políticas de integração, originando uma fratura cada vez maior entre nacionais e imigrantes, uma vez mais com impacto direto na segurança e na estabilidade da sociedade.

A redução generalizada da disponibilidade de recursos humanos que resulta da conjugação de uma baixa taxa de natalidade, de uma elevada taxa de mortalidade e de um índice de envelhecimento muito alto, tem impacto direto em todas as áreas da sociedade nacional. Em termos estratégicos, para além das consequências económicas, transversais a todas as áreas de atividade, têm especial relevância os efeitos sobre as áreas de soberania, com particular incidência nas da segurança e da defesa. Nestas últimas, a diminuição dos recursos humanos nacionais disponíveis não se mede apenas em aspetos quantitativos, mas tem implicações na capacidade do Estado de assegurar, de forma inalterada, as suas responsabilidades perante os cidadãos.

Neste sentido, entende-se que a falta de efetivos nas referidas áreas de soberania não pode ser colmatada por cidadãos estrangeiros ou por aqueles que obtiveram recentemente a nacionalidade, de forma administrativa. Tratando-se de áreas de particular sensibilidade, é importante assegurar que a satisfação das suas necessidades em recursos humanos é feita por cidadãos perfeitamente conscientes das suas responsabilidades perante a sociedade, capacidade que só é efetivamente assegurada por aqueles que estão imbuídos do espírito nacional em todas as suas vertentes: cultural, social, económica, política, familiar e linguística, entre outras. Só quem está

verdadeiramente disposto a fazer o sacrifício supremo pelos seus concidadãos, pode ser integrado em sistemas de segurança e de defesa, sem a permanente dúvida sobre para que lado pende a sua fidelidade.

As implicações estratégicas da falta de recursos humanos nas áreas de soberania nacional tem-se vindo a agravar nos anos mais recentes, pela incapacidade de garantir o recrutamento para as forças armadas e para as forças de segurança, pela falta de atratividade das carreiras das áreas da defesa e da segurança, o que torna cada vez mais difícil o cumprimento das missões essenciais destas forças, incluindo ao nível dos compromissos internacionais. Num mundo cada vez mais perigoso, como o demonstram os recentes conflitos na Ucrânia e em Israel, é essencial que Portugal se prepare atempadamente para os enormes desafios que se avizinham, para que não se repitam novamente os erros do passado (apenas citando o exemplo da participação na 1ª Guerra Mundial e na falta de preparação, aquando do início do conflito ultramarino).

Feito o levantamento da situação, importa apontar caminhos para a resolução ou atenuação dos diversos problemas identificados. Procurando cruzar os ensinamentos que emanam da estratégia, com a realidade demográfica nacional, iremos listar no capítulo seguinte algumas propostas que, independentemente de baias políticas, económicas ou sociais, irão ao encontro dos enormes desafios que se avizinham.

5. Propostas com impacto estratégico a considerar na área demográfica

Em resultado do quadro acima apresentado, considera-se adequado e urgente o estudo e a implementação de um conjunto diversificado de propostas com impacto estratégico na área demográfica nacional. As nove propostas a seguir apresentadas constituem-se apenas como uma base de reflexão devendo, como tal, merecer um cuidadoso estudo e eventual aprofundamento, tendo em vista o objetivo último de reforço do poder e da resiliência nacionais.

A primeira ação passa pela definição de uma estratégia demográfica nacional, transversal e consensual. Esta estratégia, integrada no âmbito mais vasto de um conceito estratégico nacional²⁴

²⁴ Ver, a propósito, as propostas do V Congresso da SEDES, disponíveis em https://sedes.pt/wp-content/uploads/2023/07/GT_Soberania_Seguranca_Defesa.pdf, consultado em 27 de fevereiro de 2024.

(que tarda em ser criado), deverá apontar os caminhos gerais a seguir na implementação de medidas com impacto na demografia nacional. Para além de procurar estabelecer consensos entre os diversos níveis e áreas de atuação política, as diferentes sensibilidades políticas e sociais e os diversos grupos da população nacional, deve permitir a criação de um conceito estratégico demográfico, com um horizonte de aplicabilidade mínimo para os próximos 50 anos (período genericamente correspondente a duas gerações). Para a prossecução de tarefa tão ambiciosa deve ser solicitada a colaboração da Academia e de todos os interessados no estudo dos problemas demográficos, assim como procurar o mais vasto envolvimento possível da sociedade, na procura de soluções para as diversas questões de índole demográfica.

Outra proposta passa pelo incentivo à natalidade e ao envelhecimento ativo. Tratando-se de uma medida nem sempre consensual, requer uma abordagem cuidadosa e, tanto quanto possível, aceitável por decisores e pela população em geral. Existem diversas ações que podem ser desenvolvidas neste âmbito. Desde logo, procurar favorecer (por exemplo por via fiscal), de forma gradual, as famílias com filhos, bem como as empresas e organizações com tratamento positivo diferenciado para as famílias numerosas. É desejável garantir o acompanhamento próximo dos pais nos primeiros três anos de vida do bebé, sendo que pelo menos um progenitor deverá acompanhar esta fase, com direito a remuneração total garantida pelo Estado. A par desta medida, é necessário implementar um sistema nacional de creches e jardins de infância gratuito, que cubra efetivamente todo o território. Deve ainda ser melhorado o apoio (uma vez mais, a via fiscal poderá ser usada) a pais solteiros, bem como devem ser aperfeiçoados e agilizados os processos de adoção. Na componente de envelhecimento ativo deverá ser garantida uma transição gradual da vida ativa para a reforma, permitindo modelos de ocupação parcial do tempo disponível utilizando, por exemplo, o caso dos veteranos militares. Associado a esta ideia, devem ser estudadas alternativas que impeçam ou desincentivem a perpetuação em lugares de topo, após os 65 anos de idade, de forma a permitir a normal e saudável renovação geracional.

Embora não diretamente relacionado com a questão demográfica, importa igualmente melhorar genericamente as condições de vida da população, em especial dos mais jovens. Para se atingir este desiderato, embora reconhecendo a sua difícil exequibilidade, várias ações podem ser levadas a efeito. Urge procurar incentivar o desenvolvimento da economia e a criação de riqueza, apostando fortemente no empreendedorismo e na inovação, ao mesmo tempo que se deve procurar reduzir

o fosso entre ricos e pobres. Usando uma expressão conhecida, deve ser reparado e melhorado o “elevador social”. É essencial criar incentivos específicos para atrair a população (e os jovens em particular) para o interior do país. Deve ser melhorada a formação profissional orientada para as áreas tradicionais, designadamente na agricultura, no turismo, na gastronomia, no artesanato, na cultura, entre tantas outras. De igual importância é a necessidade de apoio, com medidas efetivas, ao retorno dos emigrantes nacionais.

Uma outra linha de ação relevante prende-se com a necessidade de descentralização (não confundir com regionalização) administrativa do território, procurando inverter a tendência de excessiva litoralização verificada nas últimas décadas. Algumas das tarefas a realizar neste âmbito passam pela implementação de uma discriminação positiva (nomeadamente através dos impostos e de outros incentivos à fixação de populações no interior), pela melhoria da mobilidade interna e pelo incremento do esforço de ordenamento do território. Para alcançar este objetivo torna-se necessário, entre outras ações, deslocalizar parte dos serviços públicos, privilegiar os investimentos públicos (e privados) no interior do país, incentivar a economia local e tradicional e ainda, quando aplicável, generalizar a utilização dos serviços públicos centrais por via digital. Importa igualmente travar a urbanização descontrolada, em especial na faixa litoral do país, até aos 50 quilómetros da orla costeira, ao mesmo tempo que se deve exercer um esforço de recuperação de povoações abandonadas no interior.

De igual forma é essencial desenvolver ações que permitam aumentar a coesão e o orgulho nacional, reforçar o espírito de cidadania e fortalecer a identidade coletiva, nomeadamente através do apoio aos fatores identitários nacionais: a língua, a história, a cultura e (porque não dizê-lo) a religião. Para alcançar este objetivo importa, entre outras ações, procurar educar os cidadãos nos aspetos mais relevantes da cidadania e da coesão nacional, incentivando o estudo da história e da cultura nacionais e, eventualmente, apoiando o culto religioso de matriz ocidental. Uma outra ideia que importa levar à prática neste âmbito, é a da criação e implementação de um Serviço Nacional de Cidadania, aspeto já anteriormente abordado noutra artigo²⁵.

Também não diretamente relacionado com a questão demográfica, mas certamente com impactos

²⁵ Henrique Santos: *Serviço Nacional de Cidadania*, Revista Segurança e Defesa nº 43, dezembro 2021.

significativos na mesma, importa aumentar a autonomia nacional, em especial nas áreas da energia e alimentar, procurando desenvolver diversas áreas dos setores primário e secundário, nomeadamente a nossa indústria, a agricultura e as pescas. Não sendo possível, nos dias de hoje, atingir a completa autonomia nestas áreas, é certo que quanto menor for a nossa dependência do exterior, melhor estaremos defendidos em situação de crise ou de conflito. Para aumentar aquela autonomia, diversas ações devem ser levadas a efeito. Desde logo, passa pelo incremento dos sistemas de produção de energia sob controlo nacional, incluindo o aproveitamento da energia hídrica, das marés, eólica, solar, geotérmica e nuclear. De igual forma importa aumentar, de forma sustentada, a produção e a transformação nacional de alimentos, o que exige um esforço de investimento e desenvolvimento da agricultura, das pescas e da indústria transformadora. É igualmente possível incentivar o incremento da autoprodução alimentar e de energia, nomeadamente através de benefícios fiscais, disponibilidade de apoios económicos, formação e pelo apoio à criação de pequenas unidades locais de produção, entre tantas outras medidas a desenvolver.

No que diz respeito aos movimentos demográficos, importa definir políticas rigorosas de imigração, bem como incentivar a integração dos imigrantes. Tratando-se de uma área onde tem proliferado, nos anos mais recentes, a demagogia na discussão e as ideias tendencialmente racistas e xenófobas, importa avaliar esta questão sob a perspetiva estratégica do interesse nacional e apenas nessa. De entre as várias ações a desenvolver, deve ser considerada como essencial a definição de uma estratégia de imigração, clara e consensual, com um quadro de aplicabilidade temporal alargado (mínimo de 20 anos), justa, exequível, que salvaguarde os direitos humanos e as reais necessidades do país. Embora suscetível de maior análise e discussão, considera-se relevante a implementação de quotas anuais de imigrantes, incluindo a identificação nominal das áreas de atividade prioritárias para o emprego dos imigrantes, das empresas empregadoras e respetivo efetivo necessário, das regiões de residência e trabalho, entre outras questões. No âmbito de uma política de imigração clara e justa, deve ser definido um conjunto de regras de funcionamento, tais como a necessidade de aceitar apenas imigrantes legais, com garantia prévia de trabalho e habitação condignos, bem como privilegiar famílias constituídas, em detrimento de indivíduos isolados. Deve ainda ser criado um sistema estruturado de integração dos imigrantes que permita, entre outras ações, a aprendizagem da língua e da cultura nacionais, a participação em atividades sociais e o apoio à inserção na comunidade local de trabalho e de residência. De

forma a garantir a equidade do sistema, deve ser agilizado um processo de retorno de imigrantes ilegais ou que não se enquadrem nas regras anteriormente mencionadas. Os imigrantes que se recusem a integrar na sociedade nacional ou que cometam crimes graves, após cumprimento da respetiva pena, devem ser expulsos do país, sem possibilidade de recorrer à figura de reagrupamento familiar em território nacional. Deve ainda ser clarificado o estatuto de refugiado, dado que em nenhuma circunstância deve este ser considerado como sinónimo de imigrante. Por último, ainda no âmbito da política de imigração deve ser revista a legislação conducente à “venda administrativa da nacionalidade”, atualmente existente para os vistos dourados, os descendentes sefarditas ou outros descendentes longínquos (mais de três gerações) de progenitores portugueses.

Outra iniciativa a considerar na área demográfica, mas com impacto direto nas funções de soberania, refere-se à necessidade de implementar medidas que permitam atenuar a tendência para o crescente envelhecimento dos recursos humanos na área da defesa e segurança. Para tal, entre outras ações a estudar e desenvolver, é necessária a criação de incentivos mais robustos para o recrutamento (na medida em que os atuais incentivos parecem não estar a surtir os efeitos desejados), que passem também por questões imateriais (culto do espírito de cidadania, restauração do orgulho nacional, entre outros), pela discriminação positiva dos cidadãos em uniforme e por uma abordagem disruptiva ao atual pacote de retribuições. A mesma abordagem deve ser feita relativamente à flexibilização de saídas laterais, ao longo da carreira, permitindo o rejuvenescimento dos quadros e tropas, ao mesmo tempo que permite o aproveitamento desses experientes recursos humanos numa idade útil à sociedade e ao país. É neste âmbito que também se inclui a ideia de valorização dos veteranos militares na sua integração na sociedade, tal como pormenorizadamente descrito em artigo próprio²⁶.

Importa ainda avaliar a relação entre a implementação de novas tecnologias e a falta de recursos humanos capacitados. Ao invés de uma certa ideia generalizada de que o aumento da sofisticação tecnológica permite reduzir a necessidade de recursos humanos, é necessário avaliar cuidadosamente as áreas em que tal pode ser verificado ou não. Esta questão ganha particular acuidade no âmbito das funções de soberania, com especial relevo para a segurança e a defesa. É assim importante definir as áreas prioritárias para uma abordagem “*technology centered*” ou “*human*

²⁶ Henrique Santos: *Veterania ou a condição de ser veterano*, Revista Militar n° 2661, outubro 2023.

centered”, tendo presente que as primeiras requerem recursos humanos altamente especializados e as segundas, embora com menor grau de especialização, requerem efetivos mais numerosos, devidamente treinados e enquadrados. É necessário ter presente que as estruturas de defesa e segurança só são eficazes, desde que se encontrem completas, devidamente equipadas e treinadas.

Numa perspetiva mais abrangente, quiçá concetual, para além da área exclusiva da demografia, importa ainda ter presente a necessidade de capacitar melhor os responsáveis políticos nacionais nas áreas da liderança e da estratégia. É essencial olhar para alguns ensinamentos da história e da realidade contemporânea. Da análise do panorama nacional das últimas décadas, constata-se uma generalizada falta de visão estratégica, que muitas vezes leva a políticas erráticas e sem resultados positivos de longo prazo. Os ciclos eleitorais de quatro anos (por vezes menores) produzem essencialmente políticas de curto prazo, sem verdadeiro impacto estrutural na sociedade e no país. Ainda em termos retóricos, importa não esquecer que o inverno demográfico resulta, em grande medida, da decadência da nossa civilização. Se não, atente-se no exemplo do império romano, que entrou em colapso, em grande medida como resultado das imigrações. Por fim, nesta perspetiva abstrata, deve-se ter presente que, na atualidade, o grande desafio que enfrenta o país relativamente aos seus emigrantes, não é evitar que as pessoas saiam, mas fazer com que, num determinado momento, regressem ao seu país.

As ideias apresentadas merecem reflexão, estudo e aperfeiçoamento. Devem ser sujeitas à discussão pública, tendo em vista o seu aprofundamento e escrutínio. O produto final deve resultar num conjunto de propostas objetivas, quantificadas (em custos e em tempo) e assumidas pelos decisores, tanto quanto possível em resultado de um acordo alargado entre as principais correntes políticas nacionais.

Perante o quadro traçado, dada a criticabilidade e urgência das medidas a implementar na área demográfica, importa reforçar a ideia de que os decisores têm de agir já, para que os resultados possam ter efeito na geração dos nossos netos e bisnetos.

6. Conclusões

As questões demográficas e a sua influência nas áreas da segurança e defesa revestem-se de uma enorme complexidade, que não é fácil cobrir em toda a sua abrangência, num texto desta natureza. No entanto, procurámos alinhar as principais ideias relacionadas com o tema, a par da apresentação de um conjunto de factos relevantes da realidade demográfica nacional e como estes se traduzem em implicações estratégicas no devir da sociedade. Mas como não basta apresentar o diagnóstico, procurou-se ir um pouco mais longe com um conjunto de propostas de enorme relevância nesta área, algumas de complexa concretização ou de difícil aceitabilidade pela opinião dominante, mas não menos importantes, imprescindíveis e urgentes na sua concretização, tendo em vista a salvaguarda do progresso e bem-estar da sociedade nacional.

No âmbito dos conceitos importa ter presente a estreita ligação entre a demografia e as questões de segurança e defesa, na medida em que a sociedade é, antes de mais, composta por pessoas que, organizadas no todo coletivo orientado pelo Estado, garantem a prossecução dos seus fins últimos, como acima referido. Ainda neste âmbito, importa analisar cuidadosamente as principais variáveis geográficas, isto é, a natalidade, a mortalidade e os dados relativos às migrações, de forma a traçar um retrato, tão rigoroso quanto possível, da realidade nacional, quer estático, quer na sua evolução ao longo do tempo incluindo, se possível, o risco assumido das projeções destes indicadores para um horizonte temporal alargado.

Facilmente concluímos que o país já atravessou as primeiras quatro fases da transição demográfica, à semelhança de todo o mundo ocidental, ao mesmo tempo que caminha para abraçar outros modismos, como o designado grupo de famílias “*child free*”, tendência que se tem vindo a acentuar nos anos mais recentes.

Por outro lado, e ainda no âmbito dos conceitos, importa perceber a relação entre população e território, nomeadamente a capacidade que um espaço físico definido (no limite, o planeta Terra) tem de suportar uma determinada população, tendo presente um nível de vida minimamente digno, em especial no que se refere ao acesso aos bens essenciais de vida: alimentação, alojamento, energia e a sua sustentabilidade.

Importa também considerar o papel central do Estado na implementação de políticas

demográficas, mas que devem ser desenvolvidas de acordo com a vontade da maioria dos cidadãos e não impostas de forma unilateral, por um qualquer poder central. De igual forma é necessário considerar a relação entre a evolução tecnológica e a disponibilidade dos recursos humanos, na medida em que sabemos que o envelhecimento demográfico enfraquece a capacidade de defesa e segurança nacional, não sendo possível garantir que a tecnologia consegue suprir a falta de “unidades de carbono”. Como aspeto transversal a todos os conceitos referidos, é ainda de salientar que medidas demográficas demoram muito tempo a produzir resultados, pelo que se queremos melhorar a situação nesta área não podemos esperar por amanhã, para começar a enfrentar os problemas demográficos com coragem, competência e determinação.

Vistos os aspetos concetuais, analisam-se também os factos. O diagnóstico é preocupante: o país (também à semelhança de uma grande parte do mundo ocidental) está a atravessar um inquietante “inverno demográfico”, em que não há substituição de gerações, com um profundo saldo demográfico negativo, a par de outros graves problemas relacionados com esta mesma área. Verifica-se uma migração significativa, em que os nossos emigrantes muito qualificados saem do país, ao mesmo tempo que se verifica uma imigração massiva, heterogénea, muitas vezes pouco qualificada, onde predomina a mão de obra barata e, mais grave, com uma enorme falta de integração no tecido social nacional.

Outros fenómenos que importa considerar são a excessiva litoralização e desordenamento territorial, que induzem distorções significativas na gestão adequada do espaço e dos recursos nacionais. Mas também o facto de as políticas migratórias serem, nas suas linhas gerais, definidas a nível supranacional, a realidade decorrente da criação do espaço Schengen e, mais recentemente, a extinção do SEF, tudo isto são outros tantos fatores com influência determinante na área demográfica.

Também com influência direta, neste âmbito, são os fenómenos de natureza económica. A crónica situação económica nacional de grande fragilidade, aliada a uma certa descredibilização da classe política e de uma tendência para exacerbar algum pessimismo nacional, tudo se conjuga para potenciar o impacto estratégico da realidade demográfica.

Naturalmente a análise evolui para as implicações estratégicas dos aspetos referidos na realidade

demográfica nacional. A perda de poder nacional, uma população cada vez mais envelhecida, a diminuição da dinâmica social, a saída de inúmeros imigrantes qualificados, a entrada descontrolada de imigrantes, o aumento de extremismos e da tensão social, os problemas localizados de segurança, a pressão sobre algumas infraestruturas nacionais (nomeadamente nas áreas da saúde, educação e habitação), a redução da coesão nacional e o aumento das assimetrias regionais, para apenas listar alguns, são aspetos abordados ao longo do texto.

Também importante é a redução da disponibilidade de recursos humanos, com impacto direto em todas as áreas da atividade nacional, mas com especial relevância na segurança e na defesa. A par de outras áreas de soberania, estas não devem ser preenchidas com estrangeiros, pelo que deve existir um especial cuidado nas decisões tomadas neste âmbito.

Mas o estudo não fica completo se não for possível apresentar um conjunto de propostas, mesmo que modestas, para implementação na área demográfica. Desde logo a importância fundamental da definição de uma estratégia demográfica nacional, sem a qual todas as restantes medidas correm o risco de se tornarem avulsas, insuficientes ou descoordenadas.

Depois, num sentido mais prático, urge criar incentivos à natalidade e ao envelhecimento ativo, que sejam exequíveis e de aceitação generalizada pela sociedade. Em paralelo (embora de muito difícil execução), importa prosseguir uma melhoria geral das condições de vida das populações, sem a qual muitas das medidas exclusivamente na área demográfica não terão resultados significativos. Por outro lado, importa procurar implementar uma verdadeira descentralização administrativa do território, a par de outras medidas que visem aumentar a coesão e o orgulho nacional, reforçar o espírito de cidadania e a identidade coletiva. O esforço para aumentar a autonomia nacional, em especial nas áreas da energia e alimentar, deve também estar presente nas prioridades nacionais.

Definir políticas razoáveis de imigração, a par da urgente implementação de medidas reais para a integração dos imigrantes, são outras das ações que importa levar a efeito no curto prazo. De igual forma urge procurar atenuar o crescente envelhecimento nas áreas da soberania, nunca esquecendo a necessidade de um equilíbrio na relação entre a tecnologia e falta de recursos humanos.

Por fim, mas não menos importante, importa educar os decisores, reforçando significativamente a formação dos políticos, em especial nos saberes relacionados com as áreas da estratégia e da liderança. Em simultâneo, envolver as pessoas na discussão e na procura de soluções para os problemas identificados, alargando o debate à opinião pública e, acima de tudo, buscar consenso e aceitação em temas que facilmente se podem tornar fraturantes, se não for exercido um cuidado extremo na sua abordagem.

Uma vez mais, parafraseando Auguste Comte, importa não esquecer que “*demografia é o destino*” e para que, como portugueses, possamos ser donos do nosso destino, não podemos deixar aos outros as decisões que urgem ser tomadas. E também não podemos esperar que terceiros desenvolvam as ações que permitam garantir um futuro promissor, em segurança e com desenvolvimento sustentado, pois só assim o Estado cumpre a sua finalidade e a sociedade garante a sua continuidade.

Oeiras, 22 de maio de 2024

20

Sobre

A SEDES

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

24