

Policy Paper

RELATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E DEFESA
setembro 2024

JOÃO VIEIRA BORGES

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E DEFESA DA SEDES

SEDES

Observatório de Segurança e Defesa (OS&D/SEDES)

Relatório 2024

Enquadramento

Num Mundo em Mudança, ditado pela “Competição Estratégica” entre as grandes potências e pelas “Ameaças Compartilhadas”, este relatório anual do Observatório de Segurança e Defesa da SEDES (OS&D) centra as suas preocupações em quatro áreas fundamentais, diretamente relacionadas com Portugal (cujos textos base foram elaborados no âmbito de outros tantos GT ao longo dos últimos meses), designadamente:

- 1.Revisão Constitucional no âmbito da Segurança Nacional;
- 2.Soluções para recrutar/reter militares, guardas e polícias, na atual conjuntura demográfica de Portugal;
- 3.O modelo de Serviço Nacional de Cidadania mais adequado para Portugal;
- 4.Sustentabilidade das Forças Armadas e avaliação de risco para a sua operacionalidade.

Entretanto, o ambiente de insegurança global e regional, que vem alterando o quadro geopolítico e geoestratégico mundial, na sequência da busca da Rússia e da China (entre outros Estados - maioritariamente não democráticos), por uma “Nova Era”, foi agravado com o conflito no Médio Oriente a partir de 7 de outubro de 2023. Portugal, enquanto país Euro-Atlântico, membro da União Europeia e fundador da OTAN, tem, assim, desafios acrescidos ao nível da Defesa, seja na perspetiva nacional, seja sobretudo na perspetiva multilateral, decorrente dos seus compromissos com as organizações internacionais de que faz parte, mas também com os valores que defende, desde a liberdade à democracia, passando pelo Estado de Direito e pela defesa da soberania dos Estados. Neste âmbito, as “Tertúlias de Jornalistas de Guerra”, organizadas pelo OS&D têm sido esclarecedoras.

Por outro lado, e ao nível da Segurança, para que Portugal continue a ser considerado e percecionado como um dos países mais seguros do Mundo (determinante para o desenvolvimento da sua economia em geral e para o turismo em particular), é necessário desenvolver ações concretas que tenham em consideração a nova realidade demográfica, social, política e económica (e o disposto no Relatório Anual de Segurança Interna e no Relatório Global ISAP – ambos de 2023). Neste âmbito, foi muito importante a mesa-redonda organizada pelo OS&D sobre “Demografia, Segurança e Defesa” (cujo texto se encontra disponível em

<https://sedes.pt/wp-content/uploads/2024/06/Position-Paper-8-2024.pdf>) o qual deu especial destaque à situação de Portugal.

No decurso do último ano, a SEDES publicou um estudo de opinião relacionado com as suas propostas nas diferentes áreas, realizado pela empresa de sondagens “Pitagórica” entre os dias 16 de janeiro de 12 de fevereiro de 2024 e tendo por base 820 entrevistas representativas, com um grau de confiança de 95,5% (disponível em <https://sedes.pt/vozes-de-portugal/>). Do sumário executivo e relativamente à Segurança e Defesa destacamos:

- Que o Estado deve aumentar o investimento na Defesa, mesmo que isso implique cortar investimento noutras áreas (47% concordam e 27% discordam);
- Que o Estado deve voltar a instituir o Serviço Militar Obrigatório, de forma a assegurar que as Forças Armadas possuem efetivos suficientes para garantir os compromissos de Defesa (47% a favor e 37% contra);
- Que o Estado deve criar um Serviço de Cidadania obrigatório onde os jovens podem servir uma instituição de Defesa/Segurança ou de interesse nacional (63% a favor);
- E que apenas 11% dos inquiridos consideram que Portugal não deve continuar a apoiar a Ucrânia.

Estes resultados foram importantes ao nível da reflexão no âmbito dos diferentes trabalhos em desenvolvimento pelos GT. No entanto, nem todos os resultados do estudo de opinião coincidem com a posição do OS&D, designadamente no que respeita à opção por um novo sistema de Serviço Militar Obrigatório.

Em termos políticos foi ainda relevante a realização de eleições legislativas a 10 de março de 2024, de que resultou a tomada de posse do XXIV Governo Constitucional. No âmbito da Segurança e Defesa, o novo governo aprovou recentemente cinco diplomas (ver em <https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Governo-Implementa-Medidas-para-Captar-e-Reter-Militares-nas-Forcas-Armadas.aspx>), que foram ao encontro de algumas das propostas do OS&D, o que não invalida o seu acompanhamento, designadamente no que respeita ao recrutamento e retenção dos militares das Forças Armadas.

Tal como nos anos anteriores, as propostas integradas que se apresentam de seguida, ao nível da Segurança e Defesa, e em jeito de serviço público, pretendem defender e projetar o interesse nacional, tanto no quadro nacional como internacional. Se decorrente da divulgação das nossas propostas e sugestões resultar um debate alargado a nível nacional das questões de soberania associadas à Segurança e Defesa, atingimos parte significativa dos nossos objetivos enquanto associação cívica que foi e continua a ser uma escola de cidadania.

1. Revisão Constitucional no âmbito da Segurança Nacional

O Mundo mudou. E neste Mundo de “incerteza, volatilidade e desigualdade”, que convive com o crescendo das ameaças partilhadas e com novos “Aceleradores da

Mudança Transnacional” (como a globalização e o progresso tecnológico, mormente, da inteligência artificial), as questões da Segurança e Defesa são as que mais avultam e as que mais alterações sofreram nos últimos anos.

No entanto, apesar das sete revisões ao texto original, a última das quais em 2005, a Constituição da República Portuguesa (CRP) não tem acompanhado a drástica evolução registada no contexto de segurança internacional, fundamentalmente porque não têm existido as condições de consenso político requeridas, vicissitude que, não apenas deixa sem respaldo constitucional as significativas alterações da legislação nacional nesta matéria, como gera constrangimentos, ineficiências e obstruções operacionais.

Todavia, a ausência dessas condições não invalida que o OS&D não possa refletir sobre as alterações que consideramos necessárias. Pelo contrário, a alteração estrutural das Relações Internacionais e o crescendo das ameaças transnacionais, tornam mais ténue a fronteira entre a segurança e a defesa tradicionais, acoplando à Defesa uma dimensão mais “civil” (i.e., não exclusivamente militar) e à Segurança Interna uma dimensão mais “militar”. O próprio relatório do GT começa com uma citação do saudoso General Loureiro dos Santos, quando referia que a primeira atualização que, a seu ver, precisaria de ser feita na CRP “... seria a substituição da expressão defesa nacional por segurança nacional...”. Urge assim, adotar uma conceção compreensiva da segurança nacional com um perfil multidimensional, sistémico e multi-escala que se reflita na correspondente arquitetura constitucional.

Em síntese, entre as grandes questões analisadas e incluídas na proposta de revisão constitucional que o GT apresenta na área da Segurança e Defesa e que necessitam de maior concertação por parte dos vários atores envolvidos, destacam-se:

- 1.A inclusão na CRP de um conceito de Segurança Nacional com uma natureza holística;
- 2.A eliminação da anacrónica dicotomia constitucional Segurança Interna/Defesa Nacional, dotando o Sistema de Segurança Nacional de instrumentos constitucionais que permitam responder, de forma coordenada e integrada, aos desafios contemporâneos;
- 3.O reconhecimento constitucional da Segurança Nacional como tarefa fundamental do Estado;
- 4.A instituição do Conselho de Segurança Nacional como órgão de consulta do Presidente da República;
- 5.O estabelecimento de um novo estado de exceção constitucional para acorrer a situações de iminência ou ocorrência de catástrofes procedentes de fenómenos da natureza ou decorrentes da ação humana, ou para ser acionado quando os pressupostos dos remanescentes estados de exceção constitucional se revelarem menos críticos.

O GT advoga, ainda, que a par da reformulação das disposições constitucionais essenciais incidentes na Segurança Nacional, se devam ponderar, do ponto de vista normativo, entre muitas outras, as questões conexas à cibersegurança e ao impacto da inteligência artificial na Segurança e Defesa. Deste modo, afigura-se fundamental que todos os atores do Sistema de Segurança e Defesa continuem a encontrar soluções para uma maior eficiência e eficácia, a bem da Defesa de Portugal e da Segurança das pessoas e bens.

2.Soluções para recrutar/reter militares, guardas e polícias, na conjuntura demográfica de Portugal

Caracterizado o necessário contexto político, demográfico e de segurança, em que o GT destaca os recursos humanos como o fator mais crítico para as Forças Armadas, quer no que respeita à seleção e ao recrutamento, quer relativamente à capacidade de retenção, incluindo a gestão de talentos, incidiu o seu esforço na apresentação de soluções a tomar por parte dos decisores políticos e das chefias militares.

Nos aspetos gerais, o GT destaca que, independentemente das medidas mais recentes (que deverão ser alvo de acompanhamento no que se refere às consequências, designadamente as decorrentes dos aumentos de salários, em particular dos escalões mais baixos) “atrair e reter pessoal com elevadas competências técnicas e analíticas será cada vez mais difícil face à concorrência do setor privado, tornando-se um dos maiores desafios dos próximos anos” para as Forças Armadas.

Reflete depois, sem tabus, sobre a promoção/divulgação e o recrutamento, as medidas em curso, a valorização da profissão militar, a estratégia da gestão das carreiras militares, a divulgação da cultura de defesa na sociedade, a constituição de uma reserva operacional, o Serviço Militar Obrigatório e a contratação de estrangeiros, antes de umas reflexões finais, de que destacamos as seguintes questões:

- Será que podemos limitar-nos a olhar para contingentes e números, mesmo que se procure antever como poderá evoluir a população residente em Portugal (não necessariamente portuguesa) ao nível dos principais indicadores que importam a este tema?
- Dado que o serviço militar não é obrigatório, há que considerar a vontade de adesão social e de pertença. Esta questão remete para as perceções sociais, as condições de ordem económica e sobretudo para novos quadros e modelos de comportamentos e valores.
- Afinal de quem precisamos? É preciso ter em atenção que as próximas gerações terão menor resiliência/paciência, valorizam menos a estabilidade no emprego e as funções a desempenhar e mais o individualismo e a vida pessoal (embora muita dela seja uma vida virtual, em rede social).

- Para início da necessária discussão e reflexão pública sobre recrutamento e retenção, o GT considera que há que ponderar os aspetos positivos e negativos decorrente do cumprimento do serviço militar (independentemente do modelo), que se configuram numa primeira abordagem, designadamente:

+	-
Ainda atrativo para pessoas menos qualificadas (jovens grupos socioeconómicos médios-baixos, pouco qualificados, NEET, migrantes)	Carreira exigente e sem vantagens comparados com vida civil
Ainda atrativo para pessoas com formação em áreas em média menos remuneradas ou com menor empregabilidade (áreas sociais e humanas, por ex.)	Salários pouco atrativos no início de carreira e nada atrativos na 2ª parte da carreira (>35-40 anos)
Atrativo em períodos de crise e “refúgio” para emprego	Regime de pensões exatamente igual a outros trabalhadores (Segurança Social)
Solução é recrutar estrangeiros? Quais? Com que características? Como ultrapassar a falta de conceito de defesa da pátria?	“fim do ideal” carreira estável e segura para toda a vida

Para o GT “Não existem fórmulas mágicas para melhorar a atratividade das Forças Armadas e o processo de melhoria terá necessariamente de passar por medidas remuneratórias competitivas com o setor privado, por melhores condições de trabalho, por uma gestão de talentos de acordo com as suas competências, por uma liderança orientada para a promoção de uma mudança de mentalidades culturais e organizacionais, que aposte na inovação e na formação e preparação do pessoal para enfrentar eficazmente ambientes diversos e disruptivos.”. Relativamente ao Serviço Militar Obrigatória, o GT defende que o resultado da sondagem da SEDES reforça a justificação da necessidade de um debate alargado sobre o tema ao nível político.

O GT sublinha ainda, a especificidade das Forças Armadas relativamente às forças de segurança e, entre estas, da própria GNR relativamente à PSP.

E no caso específico das forças de segurança apresenta possíveis soluções para uma maior atratividade e retenção, com propostas de âmbito legal (caso de medidas que contrariem o geral sentimento de impunidade existente), de dignificação das carreiras (com revisão do sistema remuneratório muito para além dos suplementos), de âmbito social (com apoio mais direto e efetivo), de âmbito material (com efetiva execução da Lei de Programação Militar ou das Leis de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança) e de outro âmbito, como a calendarização atempada dos concursos de admissão e dos respetivos cursos de formação.

O GT destaca que Portugal, pese embora com o epíteto de um “país seguro”, começa a revelar sinais de que a segurança de pessoas e bens se encontra em processo de progressiva degradação. Considerando o Relatório Anual de Segurança Interna, de 2023, a criminalidade grupal encontra maior incidência nas Zonas Urbanas Sensíveis de Lisboa e Porto, centrada em crimes de roubo, furto, ofensas à integridade física e ameaça, em

crecente aumento desde 2020, com cifras de crescimento de 7,7%, 18% e 8,7%, respetivamente. Por tudo isso é necessário antecipar medidas aos vários níveis.

3.O modelo de Serviço Nacional de Cidadania mais adequado para Portugal

A discussão em torno do Serviço Nacional de Cidadania (SNC) tem vindo a ganhar relevância nos últimos anos, na sequência do aumento da conflitualidade na Europa e no Médio Oriente e dos sucessivos alertas para a escassez de recursos humanos em áreas essenciais da soberania, em especial na Segurança e Defesa.

A ideia de criação e implementação de um SNC visa colmatar um conjunto de vulnerabilidades críticas ao nível da sociedade e do Estado, com ênfase nas questões relativas à carência generalizada de uma cultura de cidadania, à necessidade de reforço da coesão e identidade nacionais e à crónica falta de recursos em áreas de enorme importância de atividades essenciais ao país.

O modelo de Serviço Nacional de Cidadania apresentado pelo GT para o caso de Portugal, constitui um modelo de prestação de serviço ao Estado, centrado no cidadão, em que os jovens podem servir numa instituição ligada essencialmente às funções soberanas do Estado (justiça, política externa, segurança interna e defesa - mas também educação, saúde, solidariedade social, etc.), adquirindo competências, ganhando vantagens e reforçando a coesão nacional e as prioridades estratégicas nacionais. O modelo teve em consideração a especificidade nacional e não tem relação direta com qualquer tipo de sistema de serviço militar.

O GT do OS&D, incentivado pelos resultados muito favoráveis do estudo de opinião da SEDES (63% favorável à criação de um Serviço de Cidadania obrigatório onde os jovens podem servir uma instituição de defesa/segurança ou interesse nacional), refletiu sobre as vantagens, desvantagens, oportunidades e ameaças e deu início à realização de inquéritos preparatórios junto do público-alvo (caso dos primeiros anos da universidade) no sentido de avaliar a possível implementação de um Serviço Nacional de Cidadania em Portugal, de dar indicações quanto ao modelo e forma de funcionamento que possa vir a ser implementado. Entre as questões que consolidarão o modelo destacam-se: abrangência; integração no sistema de ensino; duração; áreas de aplicação ou intervenção; organização; incentivos de adesão; especificidades de frequência; e ainda alguns aspetos práticos.

O SNC proposto, seria tendencialmente geral e universal, estaria integrado no sistema de ensino nacional, teria uma duração entre 6 e 12 meses e cobriria um leque diversificado de áreas de atuação, entre as quais a segurança e a defesa, a saúde e a educação, o apoio social e a justiça, entre outras.

O modelo a desenvolver, e a implementar, poderá assumir características diversas, sujeito à discussão e aceitação generalizada da população e dos decisores. A proposta apresentada pelo GT constitui-se apenas como um ponto de partida para aquela

discussão, estando sujeita a escrutínio de todos os que verdadeiramente se interessam pelo progresso, segurança e bem-estar nacionais.

4.Sustentabilidade das Forças Armadas e avaliação de risco para a sua operacionalidade

A grandes questões debatidas por este GT centraram-se no investimento em Defesa, nos efeitos da estratégia adotada (ausência de objetividade) e no financiamento do investimento em defesa, apesar da importância de outras áreas também abordadas como “infraestruturas, operações e manutenção”, recursos humanos, multinacionalidade, sociedade, interoperabilidade, “comando, controlo e comunicações”, apoio logístico e apoio de serviços, ciberdefesa e cibersegurança, e sustentabilidade ambiental.

O GT destaca, no âmbito da OTAN e da análise da relação entre as despesas em equipamento e o investimento total na defesa, o facto de Portugal (ainda longe dos 2% do PIB aprovado na Cimeira de Gales – 1,48% em 2023) ter uma performance bastante deficiente, com 22,1% do total e uma posição de 25º entre 30 países.

Para o GT a situação atual das Forças Armadas portuguesas é crítica e existe um conjunto de debilidades que prejudicam fortemente a sua eficácia. Na base da avaliação da situação, assume como principais aspetos:

- A ausência prolongada e continuada de estratégias coerentes e assertivas de Defesa Nacional, articuladas e coordenadas entre os vários governos;
- A ausência de uma estratégia nacional clara e objetiva, para o investimento em Defesa;
- A ausência de uma estratégia de financiamento do investimento em Defesa coerente e continuada;
- A ausência de uma estratégia de recrutamento e retenção que acompanhe a evolução do mercado de emprego nacional;

O GT destaca ainda a necessidade urgente de repensar, de forma clara e profunda, o papel das Forças Armadas em Portugal, na União Europeia, na OTAN e no Mundo, pois os desafios que enfrentamos não nos deixam espaço de manobra, nem tempo, tornando-se necessário tomar medidas urgentes e assertivas para restabelecer o nível de operacionalidade das Forças Armadas.

Considerações Finais

Entre as várias reflexões efetuadas no âmbito do OS&D da SEDES, avultam as propostas de criação de um Conselho de Segurança Nacional, do necessário debate alargado da sociedade portuguesa no sentido da melhoria do recrutamento/retenção de militares,

guardas e polícias, da criação de um Serviço Nacional de Cidadania e da necessidade de edificação de uma verdadeira indústria de defesa nacional.

Considerando a célere evolução da situação internacional e nacional em termos de Segurança e Defesa, apresentámos algumas propostas de revisão constitucional, entre as quais se destacam a criação de um Conselho de Segurança Nacional, e a introdução de um novo estado de exceção constitucional, que permita conferir cobertura constitucional à tomada de decisão em situações de catástrofes decorrentes da ação humana e de fenómenos naturais e/ou sanitários (vg Covid-19). Independentemente de não haver atualmente condições políticas para a necessária revisão constitucional em matéria de Segurança Nacional, afigura-se mais do que curial, imperioso, continuar a refletir sobre o tema.

Neste âmbito, é importante sublinhar que às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República. E que, independentemente dos cenários, a sua missão principal terá de ser sempre e em primeiro lugar, a sua prontidão e capacidade de combate. E para isso são necessários militares qualificados e motivados, a par de equipamentos e sistemas de armas compatíveis com as missões. Relativamente ao Serviço Militar Obrigatório, e em função do resultado da sondagem da SEDES, entendemos que se justifica a necessidade de um debate alargado sobre o tema ao nível da sociedade portuguesa como um todo. A este propósito, o BGEN Pereira dos Santos, membro do OS&D, publicou na Revista Militar (n.º 2667 de abril de 2024, pp. 275-292) um artigo intitulado “Serviço Militar Obrigatório: uma discussão necessária”, em linha com a necessidade de uma discussão aberta, profunda e esclarecida.

Por outro lado, não devemos esquecer que as forças de segurança têm como missão proteger pessoas e bens e garantir o cumprimento da lei, a ordem e a segurança públicas, numa sociedade com sinais de crescente insegurança, o que exige agentes de autoridade bem formados, reconhecidos e motivados, com instalações e equipamentos adequados e modernos, a par de medidas políticas corajosas, simultaneamente preventivas e dissuasoras de comportamentos criminosos. Nesse sentido, apresentamos algumas soluções orientadas no sentido de uma maior atratividade e retenção, com propostas de vários âmbitos, muito para além da revisão do sistema remuneratório.

Entretanto, o Serviço Nacional de Cidadania proposto, tendencialmente geral e universal, integrado no sistema de ensino nacional, com uma duração entre 6 e 12 meses e cobrindo um leque diversificado de áreas de atuação (entre as quais a segurança e a defesa, a saúde e a educação, o apoio social e a justiça, entre outras), deverá funcionar como instrumento de formação em cidadania da sociedade portuguesa que, direta e indiretamente, poderia contribuir para o reforço da coesão e identidade nacionais. Com a sua introdução, necessariamente de modo gradual e voluntário numa primeira fase, aumentaria seguramente a base de recrutamento para as Forças Armadas e forças de segurança, à semelhança do que se vem passando em países que já tomaram essa opção.

Os trabalhos desenvolvidos pelos GT constituem um primeiro passo, que necessita de ações complementares, muito para além da dimensão política, económica e social, mas seguramente com consequências ao nível da Segurança e Defesa.

No seu conjunto, as propostas e sugestões apresentadas, com cariz mais estrutural do que conjuntural, visam garantir condições mais favoráveis em termos de Segurança e Defesa para Portugal, de modo a proporcionar o necessário desenvolvimento.

Esperamos que a sociedade civil e os diferentes atores políticos façam as necessárias e adequadas reflexões, designadamente no que respeita à valorização das carreiras militares e policiais em Portugal, pois sem Forças Armadas e forças de segurança credíveis e motivadas o desenvolvimento será certamente condicionado.

João Vieira Borges, Coordenador do OS&D da SEDES

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