



## DE QUE VALE PENSAR NO AMANHÃ QUE TEMOS...!?

Ana Isabel Xavier

Texto entregue em Junho de 2022

Um Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) visa definir as prioridades do Estado em matéria de defesa e de acordo com o interesse nacional, sendo parte integrante da Política de Defesa Nacional. É assim que o Governo de Portugal define e entende este documento basilar do ordenamento jurídico nacional. O CEDN surge-nos assim como referência essencial para a articulação das prioridades do Estado, para o necessário e consequente alinhamento das estratégias subordinadas (conceitos estratégicos sectoriais) públicas e privadas e, finalmente, para se obter a coordenação de esforços a pedir à sociedade em geral e, em particular, a exigir do Estado. O Conceito deverá assumir-se como a estratégia total do Estado português, destinado a dar cumprimento às suas tarefas fundamentais, para o qual concorrem todas as suas instâncias e organismos, bem como a própria sociedade. (Governo de Portugal, 2013: 49).

Assim, em 2013, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) assumia-se como uma “Estratégia Nacional do Estado” que “(...) só se torna nacional a partir do momento em que Portugal e os portugueses o assumam como seu”. Independentemente do teor do próximo Conceito Estratégico, que será conhecido nos próximos meses, e que decerto irá plasmar muitas das reflexões que esta publicação pretende antecipar, não deve ser esquecida a referência a uma metodologia de monitorização da implementação das ações relativas às estratégias setoriais. O caminho foi sinalizado em 2013 (ver caixa 1). Espera-se que em 2023 se dê solidez à necessária operacionalização e controlo que nunca chegou efetivamente a ser concretizada. Uma proposta metodológica é ensaiada neste contributo que encerra também a coletânea dedicada a pensar “O País que Somos, o(s) Mundo(s) que Temos.

### **Que entidades devem ser responsáveis pela implementação das diferentes linhas de ação identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?**

Reconhecendo os vetores e as linhas de ação estratégica como prioridades transversais e interdependentes, um grupo de trabalho interministerial alargado deve ser responsável pela implementação, monitorização e acompanhamento da proposta da metodologia. O critério de seleção deve ser duplo: por um lado, as entidades que apoiaram a definição e conceção do CEDN, avaliando a pertinência da sua inclusão no processo de implementação a iniciar; por outro, a identificação de entidades que têm

no seu escopo de atribuições e competências a respetiva implementação setorial. Um |a coordenador|a-geral deverá ser nomeado|a, sendo responsável pela estrutura matricial global, desde a apresentação das propostas de metodologia de funcionamento do grupo, às matrizes de avaliação e monitorização.

### **Como se poderá implementar e monitorizar as ações relativas às estratégias sectoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?**

Uma primeira tarefa deve repercutir-se inevitavelmente no diagnóstico e levantamento prévio dos indicadores consubstanciados no CEDN e que deverá incluir quer os Objetivos Estratégicos Estruturais Permanente, quer as Políticas e Instrumentos de Monitorização Conjuntural (Não Permanentes). Numa interpretação direta, literal e restrita, os objetivos não permanentes enquadram-se nos chamados Vetores e Linhas de ação Estratégica Nacional. No entanto, numa interpretação extensiva, a Política de Defesa Nacional deve também dar por adquirido o cumprimento dos objetivos permanentes que, não sendo necessariamente objeto de avaliação, não podem ser descurados sob pena de não se acautelar a redução/ /supressão dos riscos e ameaças e potenciar os ativos estratégicos do País<sup>1</sup>.

“  
Espera-se que em 2023 se dê solidez à necessária operacionalização e controlo que nunca chegou efetivamente a ser concretizada.”

A este respeito, terão de ser decompostos os objetivos enunciados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e acautelados os seguintes fatores:

#### **OBJETIVOS ESTRUTURAIS PERMANENTES**

1. Os valores fundamentais – pois justifica ações contínuas em todo o tempo;
2. Os interesses de Portugal – a sua observância a o ajuste de políticas e instrumentos;
3. Elementos essenciais na Estratégia Nacional – as linhas condutoras para a sua prossecução;

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril. A sua operacionalização e controlo são plasmados no ponto VI.4. prevendo que: *De acordo com as melhores práticas internacionais, serão adotadas metodologias que assegurem a integração, a partilha de informação e a responsabilização das entidades que têm a seu cargo a implementação das diferentes linhas de ação através de estratégias sectoriais específicas.*

4. Portugal no mundo – espaços de interesse que, ao serem identificados, justificam a adequação de políticas e instrumentos no âmbito das Organizações Internacionais, Relação bilateral e multilateral;
5. Ameaças e Riscos – que, estando perfeitamente identificadas, requerem políticas e estratégias para a eliminação ou diminuição dos impactos. Referem-se ameaças e riscos no ambiente de segurança global, principais riscos e ameaças à segurança nacional (Ameaças de natureza global e Riscos de natureza ambiental);
6. Principais vulnerabilidades Nacionais – a sua identificação justifica medidas e instrumentos políticos tendo em vista a eliminação ou diminuição das mesmas;
7. Ativos Nacionais – a permanência destes ativos requerem e exigem esforço e atenção política no tempo;
8. Objetivos Nacionais permanentes – que requerem continuidade no tempo, fazendo e adequando;
9. Objetivos Nacionais conjunturais – que suscitam intervenção imediata e relacionadas com os Vetores e Linhas de ação estratégica;
10. A realização da estratégia nacional – que estabelece pressupostos de concretização de uma Estratégia nacional em torno do CEDN;

#### **OBJETIVOS CONJUNTURAIS NÃO PERMANENTES**

- Vetores e Linhas de Ação Estratégica (I):  
Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional  
– Defender a posição internacional de Portugal  
– Consolidação das relações externas de defesa  
– Valorizar as informações estratégicas  
– Adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico



- Vetores e Linhas de Ação Estratégica (II): Responder às vulnerabilidades nacionais
  - Promover o equilíbrio financeiro e o crescimento económico
  - Assegurar a autonomia energética e alimentar
  - Incentivar a renovação demográfica e gerir o envelhecimento da população
  - Melhorar a eficácia do sistema de justiça
  - Qualificar o ordenamento do território
  - Envolver a sociedade nos assuntos da segurança e defesa nacional
- Vetores e Linhas de Ação Estratégica (III): Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais
  - Investir nos recursos marítimos
  - Valorizar o conhecimento, a tecnologia e a inovação
  - Desenvolver o potencial de recursos humanos
  - Valorizar a língua e a cultura portuguesas

Feito o diagnóstico inicial em cada um dos objetivos definidos e determinada a situação desejada a atingir até ao final da vigência do CEDN (*grossa modo* 10 anos), é imprescindível a definição das ações operacionais a serem implementadas sectorialmente, tendo por base uma matriz.

Nesse sentido, deverá dar-se relevo à análise, discussão e aprovação de uma matriz de avaliação do impacto de cada vetor e linha de ação estratégica identificada por cada ponto de contacto do grupo de trabalho interministerial e o seu grau de execução. Este processo deverá distinguir os impactos diretos e indiretos para cada entidade, sendo de considerar que os impactos diretos resultam em variações imediatas e objetivamente identificáveis na implementação do CEDN e os indiretos os que têm potencial de influência na implementação do CEDN, não resultando, no entanto, em variações imediatas. Poderão também ser identificados elementos sem Impacto, ou seja, que não revelam potencial de execução/ impacto.

Quer a matriz de avaliação do impacto, quer a matriz de avaliação do grau de execução serão da responsabilidade das entidades envolvidas sendo que, nesta fase de diagnóstico, cada entidade pode adotar uma análise metodológica de diagnóstico SWOT, identificando as que considera poderem vir a ser as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a concretização dos objetivos.

Seguidamente, deve avançar-se para a análise, discussão e aprovação de um método de gestão e acompanhamento da avaliação e definição de uma *timeline* e *milestones* concretas. Neste âmbito, importa também efetuar uma avaliação dos recursos necessários à implementação destas ações, bem como conhecer, com elevado grau de exatidão, os recursos disponíveis durante o período de execução estimado/ previsto com identificação de dias, indivíduos abrangidos, ações desenvolvidas e execução orçamental (ver Figura 1).

Será importante que a metodologia de monitorização e acompanhamento de projetos esteja estandardizada a nível interministerial para se assegurar a coerência da análise.

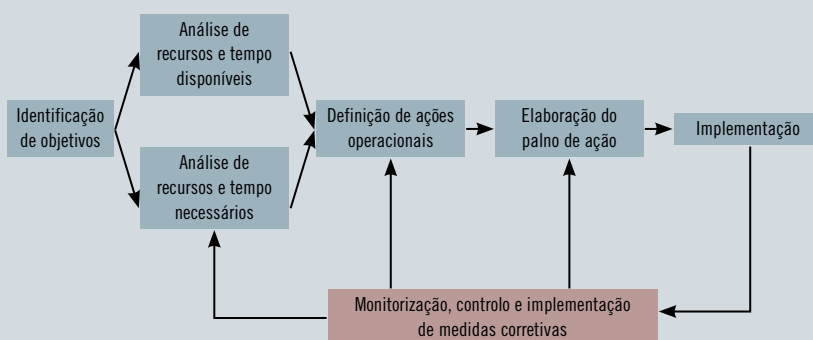
**Como se poderá avaliar o grau de execução das ações relativas às estratégias sectoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?**

Será necessária a definição de indicadores de execução e de resultado para cada uma das ações, bem como dos respetivos cronogramas de implementação, faseados de forma a poder proceder a avaliações intercalares e monitorizar eventuais desvios. Regularmente, poderão ser elaborados relatórios intercalares sobre as atividades ocorridas, permitindo ainda identificar os progressos realizados para a prossecução das estratégias identificadas no CEDN. Sendo de conhecimento transversal aos ministérios, julga-se potenciar a criação de sinergias interministeriais no desenvolvimento coordenado de medidas, bem assim

a capacidade de análise prospetiva de apoio futuro à revisão do CEDN e às políticas públicas transversais do domínio da defesa. Poderá ainda considerar-se como pertinente a discussão dos resultados com elementos das Forças Armadas previamente designados pelos Ramos e outros especialistas que tenham contribuído para a redação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional ou outras personalidades reconhecidamente da área, permitindo uma reorientação estratégica no início de cada ciclo anual de trabalho. ■

**FIGURA 1 – PROPOSTA DE MODELO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO**

Fonte: Autoria própria.



**Nota**

<sup>1</sup> A este respeito, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril identifica claramente 3 vetores, 14 linhas de ação, 7 sub-linhas de ação e 94 prioridades estratégicas