

Conceito Estratégico Nacional: uma Necessidade Imperiosa¹

Henrique José Pereira dos Santos

Oficial do Exército

Resumo

O autor analisa os objetivos e componentes estruturantes do Conceito Estratégico Nacional reconhecendo este instrumento da governação como definidor de uma Grande Estratégia Nacional para atingir os objetivos fundamentais do Estado: segurança, prosperidade e bem-estar. Esta orientação de natureza estratégica deve incluir os objetivos nacionais permanentes, as principais ameaças, a avaliação do potencial nacional, as orientações para as estratégias gerais e o Estado final que se pretende atingir. O autor defende a natureza estrutural do conceito estratégico de defesa nacional, a sua essência inclusiva integrando atores nacionais e os cidadãos, a sua substância abrangente e o seu caráter consensual e orientador da ação do Estado.

Palavras-chave: Estratégia; Objetivos Permanentes; Ameaças; Potencial Nacional; Estado Final.

Abstract

National Strategic Concept: an Urgent Need

The author analyses the objectives and structuring components of the National Strategic Concept, recognizing this instrument of governance as defining a Grand National Strategy to achieve the fundamental objectives of the State: security, prosperity and well-being. This strategic orientation should include the permanent national objectives, the main threats, the assessment of the national potential, the guidelines for general strategies and the end state to be achieved. The author defends the structural nature of the strategic concept of national defence, its inclusive essence integrating national actors and citizens, its comprehensive substance and its consensual and guiding character of state action.

Keywords: Strategy; Permanent Objectives; Threats; National Potential; End State.

Artigo recebido: 23.12.2021

Aprovado: 27.12.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.06>

1 O presente artigo foi elaborado no âmbito dos trabalhos de preparação do V Congresso da Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (SEDES) – Grupo de Segurança e Defesa –, que decorreram de 28 de outubro a 5 de dezembro de 2021.

“Alice perguntou: Gato Cheshire...
pode dizer-me qual o caminho que devo tomar?
Isso depende muito do lugar para onde quer ir – disse o Gato.
Eu não sei para onde ir! – disse Alice.
Se não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”.

Lewis Carroll, *Alice no País das Maravilhas*, 1865.

Introdução

Como fortalecer o espírito de cidadania nacional e utilizar a participação cívica no reforço das capacidades do Estado? Como garantir um papel relevante a Portugal e à comunidade lusófona no palco internacional? Como devem ser articulados e desenvolvidos os três setores de atividade económica?² O desenvolvimento das vias de comunicação deve ser feito privilegiando a ferrovia, a rodovia ou o transporte aéreo? Deve Portugal orientar o esforço de desenvolvimento nacional na direção da Europa ou do Atlântico (ou, se ambos, por que prioridade)? Como aproveitar o papel da história, língua e cultura portuguesas como instrumentos de poder? Devemos garantir uma maior autonomia nas diversas áreas – energia, alimentar, tecnológica, industrial, agrícola – de dependência externa? Como deve ser assegurada a sustentabilidade dos recursos naturais? Quais as ameaças ao interesse nacional que se prefiguram no longo prazo? Qual a melhor forma de articular as diversas estruturas de segurança e defesa no combate às diferentes ameaças – internas e externas – e no reforço do potencial nacional? As estruturas de saúde, ensino e de apoio social devem ser prioritariamente públicas ou privadas? Como garantir um efetivo funcionamento da justiça? Como portugueses queremos reforçar o nosso papel nas organizações internacionais ou dar prioridade às questões nacionais? Qual é a direção a seguir no desenvolvimento e implementação das novas tecnologias? Como garantir uma maior coesão nacional?

As questões que se colocam ao desenvolvimento, à segurança e ao bem-estar de um país e dos seus cidadãos são inúmeras, evolutivas e, por vezes, sem respostas claras. Garantir a salvaguarda do potencial nacional, o reforço do seu poder como nação, a satisfação das pessoas e a sua segurança, são condições permanentes para a existência de uma sociedade sã e socialmente avançada. Para articular as diversas forças nacionais é fundamental definir quais os objetivos nacionais permanentes,

2 Setor primário – que compreende as atividades ligadas à natureza, como sejam a agricultura, a silvicultura, as pescas, a pecuária, a caça ou as indústrias extrativas –, secundário – no qual são englobadas as atividades industriais transformadoras, a construção e a produção de energia – e terciário ou de serviços – que engloba o comércio, o turismo, os transportes e as atividades financeiras.

traçar uma orientação clara a seguir na prossecução daqueles e identificar quais os instrumentos a usar na aplicação dos recursos disponíveis.

A questão do Conceito Estratégico Nacional (CEN) tem sido abordada inúmeras vezes por pensadores e estudiosos das questões centrais do interesse nacional, existindo vários estudos e ensaios que abordam este assunto sob diversas formas, conteúdo e grau de desenvolvimento. Tratando-se de um assunto complexo, normalmente afastado do escrutínio da sociedade e aparentemente com pouco impacto imediato na ação política e nos cidadãos, a sua importância em Portugal tem sido menorizada e a sua discussão remetida para alguns nichos académicos, institucionais ou castrenses, que mostram alguma preocupação com este assunto. O mesmo não se tem verificado em países que se assumem como grandes potências – EUA, China e Rússia – ou mesmo como potências regionais – Reino Unido, França e até mesmo a nossa vizinha Espanha –, que procuram manter claro o rumo para onde seguem.

No entanto, a questão da grande estratégia nacional – na terminologia anglo-saxónica – não pode ser arredada da discussão pública, até porque ela é recorrentemente chamada à discussão quando é dada a palavra aos cidadãos, sob a forma de eleições, ou é questionada na praça pública, pelos *media* ou por grupos de interesse, quanto mais não seja sempre que interessa apontar erros ou vulnerabilidades na ação política. Assim importa avaliar se, e em caso afirmativo em que medida, a definição de um CEN é importante para o país, que caminhos podem ser apontados para o seu desenvolvimento e quais as grandes linhas que este documento estruturante deve conter.

Por outro lado, importa clarificar conceitos, separar ideias que estão por vezes misturadas em resultado do geralmente escasso conhecimento nacional sobre questões estratégicas e avançar propostas que possam vir a constituir-se como embrião de uma discussão aberta, participada e transparente sobre a importância de um CEN. Desde logo a permanente confusão e promiscuidade existentes com o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN), este sim, largamente conhecido, discutido e executado – com todas as limitações conhecidas –, deve ser afastada e, de uma vez por todas, aceitar que antes de um CEDN, o país precisa mesmo é de um CEN robusto, claro, consensual, interiorizado pela generalidade da sociedade e que integre todos os instrumentos do poder nacional – político, económico, social e militar, entre outros. Esta ideia é genericamente consensual a nível nacional, pelo menos desde a criação do primeiro CEDN, em 1985, embora na altura não tivesse havido condições políticas para se ir mais longe e criar um verdadeiro CEN, que enquadrasse aquele. Desde então generalizou-se a ideia que o desenvolvimento e aprovação de um CEN carece de revisão prévia da *Constituição da República Portuguesa*, o que não é uma posição consensual, mas que tem sido um argumento relevante para adiar esta discussão.

Na medida em que a *Constituição da República Portuguesa* não limita ou condiciona explicitamente a aprovação de um CEN, é possível o seu desenvolvimento e implementação, sem colocar em causa a lei principal do país. É evidente que a sua inclusão naquela – ou pelo menos a sua menção –, tornaria maior a sua eficácia, mas tal será sempre possível numa futura revisão constitucional. Esta inclusão, a acontecer, deveria ser feita fora do contexto do título X (defesa nacional) da Parte III, eventualmente numa nova parte II, a criar antes da atual – organização económica –, de forma a garantir a relevância e a transversalidade do conceito e a distingui-la definitivamente do CEDN.

A criação de um CEN é um trabalho de Hércules. Porque há muito tempo que não é feito em Portugal; porque a União Europeia (UE) e alguns dos nossos parceiros não têm este conceito; porque há uma relutância natural das classes dirigentes de discutirem abertamente assuntos que podem eventualmente condicionar a sua ação; porque exige um esforço enorme de estudo, análise e prospetiva; porque carece da procura de consensos e negociação com entidades com interesses por vezes antagónicos; porque, se mal explicado, pode ser entendido como imposição de cariz ditatorial; porque, porque, ... Mas se a História nos ensina algo, uma lição que facilmente retiramos do seu estudo é que Portugal evoluiu quando teve um CEN claro – mesmo que não formalmente escrito –, consensual e interiorizado pela generalidade da sociedade³ e regrediu quando faltou uma linha de rumo precisa, que permitisse orientar a ação do Estado e do país⁴. Embora conscientes das nossas fragilidades económicas e financeiras e dos condicionamentos resultantes da nossa integração no seio da UE e da OTAN, este é certamente um esforço que valerá a pena levar a efeito.

Há muitos anos que dizemos que nos encontramos num momento de mudança, de aparecimento de novas ameaças, de alteração dos paradigmas, de transformação da sociedade, até mesmo do “fim da história”, mas tendemos a enfrentar os novos desafios com velhas ferramentas. É este o momento de refletirmos sobre o que queremos para os nossos netos, pois também apreciamos o facto dos nossos avós terem pensado e preparado o caminho da sociedade em que hoje vivemos.

O objetivo do presente documento é dar um contributo para a discussão sobre a necessidade da elaboração e implementação de um CEN, apontando ideias para o seu desenvolvimento e apresentando propostas concretas, que visam a sua materialização. É dirigido aos responsáveis políticos, mas também aos cidadãos interessados na participação cívica, a todos os que desejam um rumo claro na condução do país na direção de um futuro melhor.

3 A título de exemplo citam-se os períodos correspondentes à afirmação da independência de Portugal (1128-79), da expansão marítima (1415-1543) ou da restauração (1640-68).

4 A título de exemplo citam-se os períodos da crise dinástica (1383-85), da perda da independência (1580-1640) e das guerras liberais (1832-34).

2. Conceitos Gerais

Antes de discutirmos as ideias relativas ao CEN, importa analisar um pouco do que está a montante desta noção. O estudo da Estratégia, entendido na pureza que nos foi ensinada nos bancos das escolas militares, em grande medida influenciada pelo pensamento dos generais Abel Cabral Couto e Loureiro dos Santos, é fundamental para perceber muitos dos conceitos associados à ideia de CEN. Sem aprofundar detalhadamente esta teoria, importa perceber as noções elementares de estratégia, de objetivos do Estado, as ameaças, o potencial e poder, conceito estratégico, entre outras.

A Estratégia é “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”⁵. Importa destacar neste conceito a ideia de hostilidade, vontade antagonónica, adversários ou competidores. Ao contrário de uma certa vulgarização do conceito, que o tornou quase obrigatório em todas as áreas – desde o futebol, aos concursos televisivos –, a estratégia é uma ideia clara, que tem subjacente aspetos que a tornam única: Estado – ou unidade política –, prossecução de objetivos e a existência (real ou potencial) de uma vontade antagonónica. Quando interiorizado, este conceito facilmente preside a grande parte das decisões de maior impacto na vida das sociedades, dado que tem subjacente todos os ingredientes necessários à ação política. A Estratégia, ao serviço da Política, é um elemento central da sua ação, pelo que a falta ou omissão do conhecimento dos decisores nesta área, pode induzir a erros com consequências desastrosas para a sociedade e para os cidadãos.

Os fins últimos do Estado – também designados como objetivos teleológicos – são a segurança, a prosperidade e o bem-estar. Quando uma unidade política não consegue assegurar, de forma consistente e continuada a prossecução destes objetivos, corre o sério risco de se desintegrar e desaparecer⁶. Toda a ação dos diferentes organismos que integram a administração do país, nos diversos níveis, deve ser permanentemente orientada por estes objetivos aparentemente simples, mas a partir dos quais se deduzem todos os outros que fazem parte do nosso dia a dia. A segurança consegue-se, entre outros, através da defesa (objetivo intermédio); a prosperidade e o bem-estar conseguem-se, por exemplo, através do desenvolvimento e da justiça (objetivos intermédios)⁷. De uma forma pictórica simples, podemos ir à origem das

5 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 209.

6 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 23.

7 Adaptado das lições do General Loureiro dos Santos no Mestrado de Estratégia do ISCSP.

sociedades organizadas buscar a imagem do agricultor-soldado, que segura numa mão a enxada e na outra a lança: a enxada dá-lhe o pão (bem-estar); a lança garante-lhe a segurança.

As ameaças – que também podem ser designadas por inimigos, antagonistas, competidores ou adversários – materializam a vontade, intenção ou capacidade de oposição – ou pelo menos de limitação – à prossecução dos objetivos de uma entidade. Toda a ação política é levada a efeito tendo em consideração a noção de ameaça – real, potencial ou percebida, conhecida ou desconhecida, presente ou futura –, entendida como o produto de uma possibilidade por uma intenção⁸, pois só assim pode ser garantida a implementação de mecanismos de salvaguarda dos nossos interesses. Nenhuma entidade pode ser ingénuo ao ponto de considerar que não existe, nem poderá existir futuramente qualquer tipo de ameaça à sua ação, mesmo que em determinado momento a conjuntura existente tal pareça indicar.

O poder de uma entidade é materializado em ação. Esta só pode ser conseguida se atempadamente tiver sido garantido o potencial para a sua implementação. Os conceitos de poder e de potencial existem em todas as áreas de atividade humana, bem como na natureza. Seja sob a forma de força bruta, de capacidade de influenciar ou seduzir, ameaçar, pressionar ou ludibriar, o poder aplica-se sobre um amigo ou inimigo, mas sempre tendo subjacente a ideia de realização dos nossos objetivos. Normalmente não é possível aplicar o poder – ou subentender a sua aplicação – sem este estar respaldado de um real potencial para o fazer. Salvo situações de *bluff*, que podem sempre voltar-se contra quem o utiliza, o potencial de uma entidade deve sempre, no mínimo, garantir a capacidade de aplicação do poder que materializa a intenção da mesma. Sendo conceitos próximos, não devem ser confundidos, sob pena de induzir em erro o decisor político, tomando por garantido aquilo que não o é.

Por CEN entende-se o documento que contém a definição da grande estratégia para atingir os objetivos fundamentais do Estado – bem-estar, prosperidade e segurança – procurando atingir, a cada momento, os objetivos políticos da Nação⁹. Pode revestir-se de distintas formas e grau de desenvolvimento mas deve, no mínimo, conter os aspetos relativos ao enquadramento da situação nacional e internacional, à definição dos objetivos permanentes da unidade política, do alinhamento das principais ameaças reais ou potenciais – incluindo ameaças de ordem natural –, da listagem dos fatores de avaliação do potencial nacional, as grandes orientações para a ação das estratégias gerais e, idealmente, do estado final (teórico ou utópico) desejado para a ação política. É o macro documento enquadrante da Estratégia ao

8 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 329.

9 Adaptado das lições do General Loureiro dos Santos no Mestrado de Estratégia do ISCSF.

dispor da Política, que define as grandes linhas de atuação do Estado e da sociedade devidamente organizada. É simultaneamente o documento orientador para as estratégias gerais e particulares.

Como referido, o CEN contém os objetivos permanentes do Estado, isto é, definidos para um período temporal alargado – no mínimo o ciclo de uma geração, cerca de 25 anos; situa-se ao nível da estratégia total, também designada de grande estratégia ou estratégia global¹⁰. São exemplos de objetivos permanentes a forma de organização política (república), o sistema de regime político (democracia parlamentar), o alinhamento das alianças políticas – ocidente, Europa e mundo lusófono –, a articulação da defesa e segurança nacionais, as prioridades dos setores da economia – primário, secundário ou terciário –, a natureza dos sistemas de ensino, saúde e apoio social (público ou privado), entre tantos outros.

As estratégias gerais e particulares, hierarquicamente subordinadas à estratégia geral, definem conceitos estratégicos gerais e particulares que, no seu somatório, materializam de forma mais detalhada o CEN. Estas estratégias definem objetivos temporários ou intermédios, isto é, para um período mais curto – como referência 5 a 10 anos para as estratégias gerais e 1 a 3 anos para as estratégias particulares – do que para a estratégia total. O CEDN, considerado ao nível das estratégias gerais, é um exemplo desta estrutura coerente, articulada e unívoca, que no caso específico usa como objeto central as questões inerentes à defesa, bem com as suas ligações e interações com todas as restantes áreas da ação política, cada uma por sua vez, organizada de acordo com o seu conceito estratégico geral ou particular.

Logo, o CEN é substancialmente diferente do CEDN, pela sua natureza, abrangência, grau de desenvolvimento e aplicação. Nos anos mais recentes Portugal não tem definido um CEN, mas sim um CEDN, criando lacunas e confusões que levam por vezes a um caráter errático na condução da política do Estado, ao longo do tempo. Por vezes procurou-se colmatar a falta de um CEN através do recurso a outros instrumentos globais da ação do Estado. Mas o CEN não pode ser substituído ou confundido, em nenhuma circunstância,



10 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 228.

com o Programa de Governo, com as Grandes Opções do Plano e muito menos com o Orçamento de Estado, desde logo dado o seu reduzido lapso de aplicação temporal. Nem tão pouco com documentos mais recentes, mas nem por isso adequados à estrutura de um CEN, como seja o caso do Plano de Recuperação e Resiliência, desenvolvido em 2020 pelo Prof. António Costa Silva¹¹. Este documento, embora se constitua como uma extraordinária compilação de medidas de desenvolvimento nacional a implementar no médio e longo prazo, apresenta a vulnerabilidade de não as priorizar, o que torna a sua implementação difícil e pouco estruturada, para além de não conter os restantes elementos inerentes a um CEN, acima indicados.

O CEN deve ser do conhecimento público e, como tal, inscrito na *Constituição da República Portuguesa*. Os conceitos das estratégias gerais devem ter a força de Lei, aprovada na Assembleia da República e as estratégias particulares devem ser definidas em diplomas do governo; no entanto, ambos devem ser classificados, dado que não é conveniente revelar as nossas intenções a potenciais competidores.

Qualquer país precisa de um CEN, de âmbito temporal alargado, consensual entre as principais forças políticas e a sociedade em geral, que se constitua como um farol orientador para a ação do Estado, que se estenda para além da duração de um único governo, que permita coordenar a atuação de todas as áreas de responsabilidade nacional e que sirva de ponto de partida para a definição das estratégias gerais e particulares. Não deve ser tão detalhado que condicione estas últimas, nem tão genérico que se torne uma referência inócua.

3. Desenvolvimento do Conceito Estratégico Nacional

Como acima referido, existe um conjunto mínimo de elementos que deve ser incluído no CEN. Assim, importa considerar na sua elaboração a situação nacional e internacional, os objetivos nacionais permanentes, as principais ameaças, os fatores do potencial, as orientações às estratégias gerais e o estado final desejado.

O enquadramento resultante da análise da situação nacional e internacional é um exercício relativamente simples e objetivo, utilizado em todos os estudos de situação inerentes a qualquer tipo de planeamento. No entanto, importa que este enquadramento seja direcionado para os passos seguintes, designadamente que produza linhas de orientação que permitam facilitar a dedução dos objetivos, das ameaças e

11 Ministério do Planeamento. *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro: Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)* [pdf], 22 de abril de 2021. Lisboa: XXII Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQzNgYA62SpeQUAAAA%3d> (consultado em 23 de maio de 2021).

dos fatores de potencial, inerentes à grande estratégia. Deve ser enquadrado por uma breve análise histórica, política, securitária, económica, social ou outras que se revelem importantes para uma clara interpretação do conceito pretendido. Deve concluir com um esforço prospetivo de análise de tendências evolutivas, que permitam visualizar a evolução da situação nacional e internacional, num quadro temporal alargado (superior a 25 anos).

A definição dos objetivos nacionais permanentes é talvez a parte mais difícil e complexa da elaboração do CEN. Em primeiro lugar porque aqueles objetivos devem ser claros, abrangentes, realistas e consensuais. Em segundo, porque exige um esforço pouco comum de clarividência, criatividade, conceção e síntese. Por último, porque existem poucas referências internacionais para este exercício, pelo que o mesmo terá de ser feito com carácter inovador e criativo. Os objetivos devem ser suficientemente amplos para poderem ser concretizados pelas diferentes estratégias gerais, mas tão claros que não permitam interpretações dúbias ou demasiado flexíveis. Devem abranger todas as áreas de atuação da unidade política e, eventualmente, incluir orientações gerais para outros setores da sociedade, incluindo o tecido empresarial, as organizações privadas ou não governamentais e os próprios indivíduos, garantindo assim a sua transversalidade. Para além dos exemplos mencionados no parágrafo anterior muitos outros podem ser considerados, pelo que uma abordagem *bottom-up* – propostas a apresentar pelas estratégias gerais, desde que incluam objetivos com ligação a mais do que uma área –, poderá ser utilizada cumulativamente, de forma a garantir que nenhum tema é deixado para trás.

A identificação das ameaças terá necessariamente de ser genérica, ao nível do CEN, dada a natureza aberta do documento. É importante listar ameaças atuais, mas também futuras, o que uma vez mais exige um esforço de prospetiva, nem sempre fácil ou linear. Para além das ameaças ditas clássicas – entidades políticas hostis, terrorismo, pressão diplomática, económicas –, importa considerar as designadas (não tão) novas ameaças – ciberaameaças, crime organizado, tal como narcotráfico, lavagem de dinheiro, emigração ilegal, exploração de seres humanos –, as ameaças naturais – catástrofes naturais, alterações ambientais, crises sanitárias – e ainda outras menos perceptíveis – crime não organizado, poluição, ameaças industriais, culturais, ameaças contra o património. Importa considerar que uma ameaça de hoje pode ser revertida para uma oportunidade amanhã, ao mesmo tempo que um aliado atual pode vir a tornar-se um adversário no futuro. Não sendo possível adivinhar o dia de amanhã, este trabalho requer experiência, perspicácia, análise profunda, esforço de prospetiva e uma grande dose de realismo.

A listagem dos fatores de avaliação do potencial nacional baseia-se na situação presente e nas perspetivas de evolução das capacidades nacionais, mas deve ter ainda presente a possibilidade de serem orientadas ações específicas destinadas a desenvolver aspetos concretos daquele potencial. Assim, devem ser considerados

os principais fatores do potencial nacional¹² existentes – população, território, recursos, história, economia, cultura, ciência, tecnologia, político-administrativo, militar –, ao mesmo tempo que são identificadas áreas com potencial de desenvolvimento e outros fatores que possam futuramente vir a ser adquiridos ou perdidos. Uma vez mais, a parte difícil deste exercício reside no esforço de prospetiva, pelo que quanto mais preciso for este levantamento, melhor serão definidas as linhas de atuação estratégica a levantar.

Por fim, no processo de elaboração do CEN deve ser considerado o estado final desejado, como corolário de todo o trabalho a montante. Este estado final será sempre algo utópico, na medida em que apenas materializa uma direção a seguir e não um fim em si, isto é, quando atingida uma etapa deste processo, a ambição deve ser sempre de “colocar a fasquia um pouco mais alta”, garantindo assim a materialização dos fins últimos do Estado, num contínuo processo de evolução da sociedade e dos indivíduos. Reveste-se de um carácter genérico, embora possam ser listados indicadores ambiciosos, mas realistas, com parâmetros de avaliação mensuráveis do cumprimento dos objetivos definidos, como por exemplo “totalidade da população com a escolaridade obrigatória” ou “PIB per capita superior à média europeia”.

Abordada genericamente a estrutura de elaboração do CEN, importa ainda considerar outros aspetos relevantes para a sua aplicabilidade, utilidade e operacionalização. Desde logo a produção de um CEN exige um esforço incomensurável de consensualização e negociação, envolvendo todas as entidades relevantes do país – políticas, económicas, sociais – e os cidadãos. Seria uma espécie de “concertação social generalizada”. Talvez por esta razão faz muito tempo que este esforço não é levado a efeito nacionalmente, sendo por vezes substituído, nos momentos em que Portugal teve algo que se aproximou da ideia de um CEN, como aqui apresentado, de uma imposição de um estadista mais ou menos iluminado ou mesmo de um ditador, dotado de poder suficiente para o impor, sem qualquer negociação ou consenso – D. Afonso Henriques, D. João II, Marquês de Pombal, para só citar alguns exemplos.

Importa igualmente considerar a questão do seu ciclo de aplicabilidade (ou de vida). Assumindo que este é o principal documento estruturante para o progresso e a segurança de uma entidade política num período nunca inferior a 25 anos¹³, importa considerar mecanismos de controlo – acompanhamento, avaliação, verifi-

12 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 256.

13 Vivemos num mundo em que a globalização crescente e a rápida evolução científica e tecnológica fizeram reduzir os tradicionais ciclos políticos e estratégicos; no entanto, mesmo correndo o risco de uma maior incerteza, o referencial temporal utilizado deverá ser sempre o dos ciclos geracionais.

cação e validação – dos pressupostos que o enforma, sob pena de se tornar um instrumento anacrónico e criador de inércia na ação do Estado. Se a evolução do ambiente interno e externo for lenta – o que pelos indicadores atuais, não parece que se venha a verificar nas próximas décadas –, então o CEN – caso tenha sido bem elaborado – deverá manter a sua atualidade e utilidade por um período alargado de tempo; se, pelo contrário, a evolução for rápida, então requeresse um acompanhamento mais exaustivo da sua validade, introduzindo alterações adequadas que, desejavelmente, não o descaracterizem. A articulação do CEN com os conceitos estratégicos gerais e particulares, na medida em que estes dispõem de um período de vida mais curto, deve ser cuidadosamente verificada a cada novo ciclo de revisão destes últimos, garantindo a coerência do sistema e a sua validade, ao mesmo tempo que permite ajustamentos nas estratégias gerais, tornando assim o sistema flexível, pelos eventuais ajustamentos introduzidos nos últimos, mas ao mesmo tempo sólido, dada a perenidade do primeiro.

O CEN é o instrumento fundamental para orientar a ação política do Estado, não só ao nível da estratégia global, mas também se constituindo como ferramenta base de orientação às estratégias gerais e particulares, pelo que estas serão sempre subordinadas daquele. De igual forma, sempre que adequado, a estrutura e o processo de elaboração dos conceitos estratégicos gerais e particulares devem seguir um modelo semelhante ao utilizado na produção do CEN. Assim, todos os decisores políticos e outros responsáveis participantes neste processo, utilizarão uma metodologia e um entendimento comuns, criando a *Escola* que permita tornar o processo cada vez mais transparente, eficaz e rápido. A mentalidade inerente à criação e implementação de uma abordagem estratégica na ação do Estado materializa um efeito secundário desejável na existência de um CEN.

Também importantes são os aspetos relativos à responsabilização de todos os atores. A elaboração e aplicação de um CEN requer um envolvimento alargado da sociedade, ao qual deve corresponder um comprometimento assumido, sem o qual não será possível alcançar os objetivos pretendidos. Tratando-se de um processo de abrangência nacional, todo o saber, experiência e vontade disponíveis devem ser canalizadas para este esforço, de forma envolvente, interiorizada, transparente e leal. A responsabilização dos decisores políticos deve ser acompanhada de mecanismos de crítica, caso não se verifiquem os pressupostos mencionados. Mas a palavra também deve ser dada aos cidadãos, na discussão aberta e participada que se pretende, a fim de se obter a máxima abrangência no resultado pretendido. O envolvimento da sociedade deve assim ser garantido ao longo de todo o processo de elaboração do CEN, o que não será possível de replicar nos conceitos estratégicos gerais e particulares, dada o seu carácter classificado.

Como também já referido, devem ser considerados mecanismos de avaliação, ajustamento e realimentação do ciclo, a ser incluídos no próprio documento, de forma

a garantir a transparência e eficácia da sua aplicabilidade. Da mesma forma que a iniciativa e condução da elaboração do CEN, estes mecanismos devem ser orientados ao mais alto nível político, com responsabilidades diretas bem definidas nos órgãos de soberania e nos primeiros magistrados da nação, Presidente da República, Assembleia da República e Primeiro-Ministro.

Por fim importa ainda afastar o receio de que o CEN possa condicionar ou limitar a ação do Estado, por se tratar de um documento prospetivo de longo prazo. Com a implementação de mecanismos de avaliação contínua e de ajustamento, mas essencialmente com a flexibilidade que lhe é dada pelas estratégias gerais e particulares, o sistema deverá permitir a definição de um rumo geral claro e constante para a direção política nacional, evitando alterações de rumo ou indefinições nas decisões, que maior influência tem na segurança e bem-estar de todos os cidadãos.

4. Conclusões

O desenvolvimento, a segurança e o bem-estar de qualquer entidade política e dos seus cidadãos, são condicionados e influenciados por um conjunto enorme de questões, para as quais importa obter respostas claras. A sua articulação sob a forma de um documento fundamental para a ação política e coordenada da Sociedade, deve conter como elementos essenciais a definição dos objetivos nacionais permanentes, a orientação para os atingir e quais os instrumentos a utilizar na aplicação dos recursos disponíveis. Assim, a criação e implementação de um Conceito Estratégico Nacional robusto, claro, consensual e interiorizado é um passo essencial para a maior eficiência da ação política e, conseqüentemente, para o progresso e segurança da nação em que nos integramos.

Este é um trabalho imenso, pela sua complexidade, pelo enorme impacto em todas as áreas da ação nacional, pela criticidade do seu conteúdo, enfim, pela exigência e consenso que requerem a sua elaboração. Mas é certamente um trabalho essencial e imprescindível a Portugal. Até porque o passado nos ensina que a definição de um rumo claro para a ação coordenada do coletivo, é um elemento essencial para se atingirem os fins últimos do Estado: segurança, prosperidade e bem-estar. Parafraseando o gato Cheshire, sem se saber para onde se vai, “qualquer caminho serve” para lá chegar. Mas este não é certamente o percurso que queremos seguir.

Para se construir um CEN importa conhecer profundamente os conceitos da Estratégia e da sua relação com a Política. Desde logo ter claro que quando falamos de estratégia – ou melhor, de ação estratégica –, é necessário considerar os seus elementos essenciais: a unidade política, os seus objetivos e uma (quase certa) vontade antagónica. Mas importa igualmente compreender e interiorizar os fins últimos do

Estado, identificar ameaças reais ou potenciais, articular os instrumentos de poder e conhecer o seu potencial.

O CEN será entendido, assim, como a base da grande estratégia nacional, orientada para os propósitos fundamentais do Estado, na prossecução dos objetivos políticos da Nação. Como documento estruturante deve conter o enquadramento da situação nacional e internacional, o elenco dos objetivos permanentes do Estado, a identificação das principais ameaças à sua ação e, ainda, a avaliação do potencial nacional, as orientações para as estratégias gerais e o estado final desejado. O CEN não pode ser substituído por outros instrumentos de ação política – tais como o Programa do Governo ou o Orçamento de Estado –, dada a abrangência temporal dos mesmos e a ausência de alguns dos elementos acima mencionados.

O levantamento da situação nacional e internacional é um estudo relativamente simples, que deve facilitar a elaboração das etapas seguintes, designadamente o estabelecimento de linhas de orientação e a definição de objetivos, identificação de ameaças e dos fatores do potencial. Os objetivos nacionais permanentes identificados deverão ser claros, genéricos, alcançáveis e consensuais, exigindo a sua delimitação uma grande capacidade de síntese, larga visão e enorme criatividade, ao mesmo tempo que procurarão abranger todas as áreas de ação do Estado. O inventário das ameaças deverá abranger um largo espectro, desde as mais comuns, passando pelas mais inesperadas ou menos perceptíveis, até às naturais, exigindo o seu levantamento larga experiência, excelente capacidade de análise e grande perspicácia. A avaliação do potencial nacional considera a situação presente e a perspectiva de evolução dos diversos fatores que contribuem para aquele. Por último, o estado final desejado indica o rumo geral a ser seguido, constituindo-se mais como uma orientação, do que como um fim em si, devendo ser materializado por indicadores ambiciosos, mas facilmente mensuráveis.

A criação e implementação de um CEN exige um enorme trabalho de encontro de vontades, através da consensualização e negociação, dado que estão em causa interesses dos principais atores que podem não ser coincidentes, além de que a sua aplicabilidade se deverá projetar num ciclo temporal alargado. Como documento enquadrante, deve igualmente garantir a articulação com os conceitos estratégicos gerais e particulares. A elaboração destes últimos seguirá um modelo semelhante ao do CEN, recorrendo a uma metodologia idêntica, garantindo assim uma abordagem holística desta temática, ao mesmo tempo que permite aos seus responsáveis a utilização de uma abordagem comum, independentemente do seu nível ou área de responsabilidade. Todo o processo deve envolver não só os decisores políticos, mas também outros atores, designadamente através da participação cidadã, emanada da Sociedade.

A implementação de um CEN requer a criação de mecanismos de avaliação e aperfeiçoamento, garantindo a sua permanente atualidade e validade, envolvendo os

mais altos níveis políticos nacionais. A flexibilidade do sistema é assim garantida através de eventuais ajustamentos introduzidos ao nível das estratégias gerais e particulares, na medida em que se pretende que a validade CEN se projete, tanto quanto possível, num ciclo temporal alargado.

Resulta do exposto que o CEN é uma necessidade ineludível. Adiar a sua discussão, criação e implementação apenas servirá para manter a incerteza no rumo que o país deve seguir. É evidente que não será fácil, nem imediata, a sua edificação; mas também resulta claro que a sua falta cria entropia nas grandes (e nas pequenas) decisões nacionais, tais como algumas das apresentadas no início do texto, aumentando a incerteza na Sociedade, causando desperdício de capacidades e recursos, condicionando e limitando a ambição para um futuro melhor. A necessidade de um CEN é, pois, um desiderato nacional, que deve ser assumido e discutido abertamente por todos aqueles que consideram que têm uma palavra a dizer no seu futuro e no das gerações vindouras.