



Cadernos do IUM



DESAFIOS ESTRATÉGICOS PARA PORTUGAL NO PÓS-COVID-19

Autores

Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**DESAFIOS ESTRATÉGICOS PARA PORTUGAL
NO PÓS-COVID-19**

Autores

Auditores Nacionais
do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020
(CPOG 2019/2020)

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Maio de 2020

Os **Cadernos do IUM** têm como principal objetivo divulgar os resultados da investigação desenvolvida no/sob a égide IUM, autonomamente ou em parcerias, que não tenha dimensão para ser publicada em livro. A sua publicação não deverá ter uma periodicidade definida. Contudo, deverão ser publicados, pelo menos, seis números anualmente. Os temas devem estar em consonância com as linhas de investigação prioritárias do CIDIUM. Devem ser publicados em papel e eletronicamente no sítio do IUM. Consideram-se como objeto de publicação pelos Cadernos do IUM:

- Trabalhos de investigação dos investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros;
- Trabalhos de investigação individual ou de grupo de reconhecida qualidade, efetuados pelos discentes, em particular pelos do CEMC e pelos auditores do CPOG que tenham sido indicados para publicação e que se enquadrem no âmbito das Ciências Militares, da Segurança e Defesa Nacional e Internacional;
- Papers, ensaios e artigos de reflexão produzidos pelos docentes;
- Comunicações de investigadores do IUM efetuadas em eventos científicos (e.g., seminários, conferências, workshops, painéis, mesas redondas), de âmbito nacional ou internacional, em Portugal ou no estrangeiro.

N.ºs Publicados:

1 – Comportamento Humano em Contexto Militar

Subsídio para um Referencial de Competências destinado ao Exercício da Liderança no Contexto das Forças Armadas Portuguesas: Utilização de um “Projeto STAfS” para a configuração do constructo

Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

2 – Entre a República e a Grande Guerra: Breves abordagens às instituições militares portuguesas

Coordenador: Major de Infantaria Carlos Afonso

3 – A Abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações políticas, diplomáticas comerciais

Coronel Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão

4 – O Conflito da Síria: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança (Comunicações no Âmbito da Conferência Final do I Curso de Pós-Graduação em Globalização Diplomacia e Segurança)

Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Rui Vieira
Professora Doutora Teresa Rodrigues

5 – Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África

Coronel Tirocinado Francisco Xavier Ferreira de Sousa

- 6 – Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico
Capitão-de-mar-e-guerra Valentim José Pires Antunes Rodrigues
- 7 – Análise Geopolítica e Geoestratégica da Ucrânia
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel Mendes Martins
Tenente-Coronel Navegador António Luís Beja Eugénio
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Tenente-Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 9 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações de Angola. Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Coronel Tirocinado José Luís de Sousa Dias Gonçalves
Tenente-Coronel de Infantaria José Manuel Figueiredo Moreira
- 10 – O Fenómeno dos “Green-on-Blue Attacks”. “Insider Threats” – Das Causas à Contenção
Major de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 11 – Os Pensadores Militares
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Carlos Filipe Lobão Dias Afonso
- 12 – *English for Specific Purposes no Instituto Universitário Militar*
Capitão-tenente ST Eling Estela do Carmo Fortunato Magalhães Parreira
- 13 – I Guerra Mundial: das trincheiras ao regresso
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Fernando César de Oliveira Ribeiro
- 14 – Identificação e caracterização de infraestruturas críticas – uma metodologia
Major de Infantaria Hugo José Duarte Ferreira
- 15 – O DAESH. Dimensão globalização, diplomacia e segurança. Atas do seminário 24 de maio de 2016
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Adalberto José Centenico
Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
- 16 – Cultura, Comportamento Organizacional e Sensemaking
Coordenadores: Coronel Piloto-Aviador João Paulo Nunes Vicente
Tenente-Coronel Engenheira Aeronáutica Ana Rita Duarte Gomes S. Baltazar
- 17 – Gestão de Infraestruturas Aeronáuticas
Major Engenheira de Aeródromos Adelaide Catarina Gonçalves

- 18 – A Memória da Grande Guerra nas Forças Armadas
Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro
- 19 – Classificação e Análise de Fatores Humanos em Acidentes e Incidentes na Força Aérea
Alferes Piloto-Aviador Ricardo Augusto Baptista Martins
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
Capitão Engenheiro Aeronáutico Bruno António Serrasqueiro Serrano
- 20 – A Aviação Militar Portuguesa nos Céus da Grande Guerra: Realidade e Consequências
Coordenador: Coronel Técnico de Pessoal e Apoio Administrativo
Rui Alberto Gomes Bento Roque
- 21 – Saúde em Contexto Militar (Aeronáutico)
Coordenadoras: Tenente-Coronel Médica Sofia de Jesus de Vidigal e Almada
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
- 22 – *Storm Watching. A New Look at World War One*
Coronel de Infantaria Nuno Correia Neves
- 23 – Justiça Militar: A Rutura de 2004. Atas do Seminário de 03 de março de 2017
Coordenador: Tenente-Coronel de Infantaria Pedro António Marques da Costa
- 24 – Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate - Moçambique 1964-1975
Coordenadores: Coronel Tirolinado de Infantaria Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-Coronel de Infantaria Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 25 – A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI. Atas do Seminário de 09 de maio de 2017
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 26 – O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafio
Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 27 – Órgãos de Apoio Logístico de Marinhas da OTAN
Coordenador: Capitão-tenente de Administração Naval Duarte M. Henriques da Costa
- 28 – Gestão do Conhecimento em Contexto Militar: O Caso das Forças Armadas Portuguesas
Coordenador: Coronel Tirolinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 29 – A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038. Combate de alta Intensidade ou Operações de Segurança Marítima?
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno José de Melo Canelas Sobral Domingues

- 30 – Centro de Treino Conjunto e de Simulação das Forças Armadas
Coronel Tirocinado de Transmissões Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro
- 31 – Avaliação da Eficácia da Formação em Contexto Militar: Modelos, Processos e Procedimentos
Coordenadores: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 32 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações da Guiné-Bissau (1963-1974).
Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-coronel de Administração Domingos Manuel Lameira Lopes
- 33 – O Direito Português do Mar: Perspetivas para o Séc. XXI
Coordenadora: Professora Doutora Marta Chantal Ribeiro
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação (2.^a edição, revista e atualizada)
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 34 – Coreia no Século XXI: Uma península global
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 35 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume I
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 36 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume II
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 37 – As Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
Coordenador: Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 38 – A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacas: Casos do Kosovo, Afeganistão e República Centro-Africana. Vertente Operacional e Logística
Coordenador: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Major de Transmissões Luís Alves Batista
Major de Material Tiago José Moura da Costa

39 – Pensar a Segurança e a Defesa Europeia. Atas do Seminário de 09 de maio de 2019

Coordenador: Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz

40 – Os Desafios do Recrutamento nas Forças Armadas Portuguesas. O Caso dos Militares Contratados

Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

41 – Inovação na Gestão de Recursos Humanos nas Forças Armadas Portuguesas: Os Militares em Regime de Contrato. Atas das Comunicações do *Workshop* de 28 de janeiro de 2019

Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

42 – Sistemas de Controlo de Gestão: Modelos, Processos e Procedimentos

Coordenador: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Como citar esta publicação

Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020 (2020). *Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19*. Cadernos do IUM, 43. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

Editor-chefe

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

Coordenadora Editorial

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

Capa – Composição Gráfica

Coronel de Infantaria Mário Alexandre de Menezes Patrício Álvares

Secretariado

Primeiro-marinheiro Manobra e Serviços José Luís Pereira Alvoeiro

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

Pré-Impressão e Acabamento

Sumário Colorido

Rua de Palames, Edifício Caravelas 1º esq.

2970-703 Sesimbra

Tel: (+351) 932 696 712

E-mail: sumariocolorido@gmail.com

ISBN: 978-989-54668-4-9

ISSN: 2183-2129

© Instituto Universitário Militar, maio, 2020.

Nota do Editor:

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO	1
CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL DO TRABALHO	3
<i>Auditores do CPOG 2019/2020</i>	
CAPÍTULO 2 – DIMENSÃO POLÍTICO-LEGAL	11
<i>COR INF Sérgio Augusto Valente Marques</i>	
<i>COR INF Lino Loureiro Gonçalves</i>	
<i>CMG M António José de Jesus Neves Correia</i>	
<i>CMG M José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto</i>	
<i>CMG M Nuno Filipe Cortes Lopes</i>	
CAPÍTULO 3 – DIMENSÃO ECONÓMICA	37
<i>COR AM Armando José Rei Soares Ferreira</i>	
<i>CMG AN João Lumley Norte</i>	
<i>COR ADMAER Paula Cristina Veloso Costa de Passos Sousa</i>	
<i>COR ADMAER David José Gaspar</i>	
CAPÍTULO 4 – DIMENSÃO SOCIAL	67
<i>COR ART António Pedro Matias Ricardo Romão</i>	
<i>CMG M João Paulo Silva Pereira</i>	
<i>CMG MN Francisco Manuel Gamito Ferreira Quaresma Guerreiro</i>	
<i>COR INF Mário Alexandre de Menezes Patrício Álvares</i>	
CAPÍTULO 5 – DIMENSÃO TECNOLÓGICA	111
<i>COR ENGEL Rui Fernando da Costa Ferreira</i>	
<i>CMG EN-MEC Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes</i>	
<i>COR TM Paulo Fernando Viegas Nunes</i>	
<i>COR MAT Marco António Domingos Teresa</i>	
CAPÍTULO 6 – DIMENSÃO MILITAR	145
<i>COR PILAV Luís Manuel Nunes Seródio</i>	
<i>CMG M José Diogo Pessoa Arroiteia</i>	
<i>COR ART Vítor Hugo Dias de Almeida</i>	
<i>CMG M Manuel Vicente Silvestre Correia</i>	
<i>CMG FZ Artur José Figueiredo Mariano Alves</i>	

CAPÍTULO 7 – DIMENSÃO POLICIAL	177
<i>COR GNR ADMIL António Manuel de Oliveira Bogas</i>	
<i>COR GNR INF Rui Alberto Ribeiro Veloso</i>	
<i>COR GNR INF Paulo Jorge Alves Silvério</i>	
CAPÍTULO 8 – SÍNTESE E PROSPETIVA	209
<i>COR PILAV Fernando Manuel Lourenço da Costa</i>	
<i>COR INF Manuel Paulo da Costa Santos</i>	
<i>CMG M Paulo Jorge de Oliveira Cavaleiro Ângelo</i>	
<i>COR CAV José David Angelino da Graça Talambas</i>	
<i>CMG M Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro</i>	
APÊNDICE A – LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	247
APÊNDICE B – GLOSSÁRIO E CORPO DE CONCEITOS	253
APÊNDICE C – AVALIAÇÃO DA PANDEMIA DA GRIPE A (H1N1)	263
ASPETOS A MELHORAR NO COMBATE À PANDEMIA	
APÊNDICE D – EVOLUÇÃO DOS APOIOS ESPECIALIZADOS DE SAÚDE EM PORTUGAL	265
APÊNDICE E – TESTES DIAGNÓSTICOS E TESTES SEROLÓGICOS PARA o SARS-CoV-2	269
APÊNDICE F – PROJETOS NACIONAIS DE INVESTIGAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE	271
APÊNDICE G – ANÁLISE ESTRATÉGICA DO IMPACTO DO CIBERESPAÇO NA RESILIÊNCIA NACIONAL	273
APÊNDICE H – PRINCIPAIS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DOS CENÁRIOS, RELATIVOS AOS PAÍSES MAIS RELEVANTES	277
APÊNDICE I – PRINCIPAIS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DOS CENÁRIOS, RELATIVOS ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS MAIS RELEVANTES	279
APÊNDICE J – ORGANIZAÇÕES/FÓRUNS INTERNACIONAIS	281
POSFÁCIO DE AUTORES	283

PREFÁCIO

A edição da presente publicação, número 43 dos *Cadernos do IUM*, subordinada ao tema *Desafios Estratégicos para Portugal no pós-Covid-19* – da autoria de 30 auditores nacionais do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020 –, resulta da pronta resposta do Instituto Universitário Militar (IUM) ao desafio endereçado por Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior-General da Forças Armadas, Senhor Almirante António Silva Ribeiro, e está integrada na unidade curricular de Estratégia Segurança e Defesa Nacional.

Tendo o IUM a missão de incentivar e apoiar a investigação concernente ao aprofundamento do conhecimento em temáticas inusitadas e de reconhecida atualidade das Ciências Militares – como é o caso da desditosa situação de pandemia presentemente vivenciada, com implicações nas diferentes dimensões da sociedade mundial –, o livro que é agora dado à estampa, resulta de uma investigação muito alargada das repercussões, implicações e consequências desta, frequentemente designada, calamidade, nas dimensões político-legal, económica, social, tecnológica, militar e policial.

No fundo, uma investigação, e passo a citar os autores, quando referem no *Capítulo 1 – Enquadramento geral do trabalho*, centrada na realização de “[...] um diagnóstico consistente, que contribua para compreender a situação, identificar as potencialidades/vulnerabilidades internas, bem como as oportunidades/ameaças externas, e, com isso, apoiar a avaliação dos desafios estratégicos para o futuro de Portugal no pós-COVID-19.”

Neste enquadramento, este número do *Cadernos do IUM*, congrega, para além do Capítulo 1 suprarreferido, outros sete, pautados por um conjunto de conhecimentos, metodológica e empiricamente validados. Em concreto, seis capítulos (do dois ao sete) concernentes às dimensões acima identificadas, acrescidos por um final, o oitavo, destinado à edificação de uma síntese e análise prospetiva.

Convicto da elevada mais-valia dos estudos e das evidências aqui apresentadas para o enrobustecer do *saber* acerca desta temática, e, desejavelmente, para um ainda mais esclarecido planeamento e condução de ações por parte dos decisores, congratulo os autores e subscrevo, aos distintos leitores – entidades com responsabilidades políticas, de comando e chefia, investigadores e *experts* nesta matéria, académicos, em geral, mas também, todos os demais, fruto da sua curiosidade intelectual, se preocupam em aprofundar o conhecimento sobre esta perniciosa situação –, votos de uma profícua leitura.

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins
Comandante do IUM

CAPÍTULO 1

ENQUADRAMENTO GERAL DO TRABALHO

Autores:

Audidores do CPOG 2019/2020

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

1.1. INTRODUÇÃO

Num momento que ficará para a história, em que a comunidade internacional enfrenta uma crise sanitária à escala global como não há memória, decorrente da pandemia da *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19), o Instituto Universitário Militar (IUM) toma a iniciativa de promover a reflexão sobre os desafios estratégicos para Portugal, com foco natural nos desafios com implicações securitárias.

Neste quadro, cabe recordar que o processo de planeamento estratégico habitual contempla três fases sequenciais: a iniciação (ou *start-up*); o diagnóstico; e a formulação da estratégia. Assim, num contexto estratégico dinâmico e de grande excecionalidade, em que o Estado português já deu uma resposta inicial a esta crise pandémica, importa, agora, realizar um diagnóstico consistente, que contribua para compreender a situação, identificar as potencialidades/vulnerabilidades internas, bem como as oportunidades/ameaças externas, e, com isso, apoiar a avaliação dos desafios estratégicos para o futuro de Portugal no pós-COVID-19.

1.2. METODOLOGIA

Face à natureza do trabalho proposto, que envolve uma análise da situação atual e a necessidade de desenvolver uma visão prospetiva, tendo em vista a formulação de uma estratégia potenciadora do papel a desempenhar por Portugal e, particularmente, pelos seus instrumentos de segurança, no contexto internacional pós-COVID, considera-se que a metodologia utilizada pela *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA, 1996) em exercícios de gestão de crises da série “*Day After...*” se revela ajustada ao objetivo que se pretende atingir.

Esta metodologia foi já utilizada em estudos de âmbito académico¹ e operacional², podendo ser adaptada, de forma inovadora, a um contexto de análise específico, como o do presente trabalho (ver Figura 1). Assim, para assegurar uma

¹ Por exemplo, nos exercícios de gestão de crises inseridos no Mestrado em Guerra de Informação, da Academia Militar.

² Por exemplo, no processo de transferência da *NATO Communications and Information School* de Latina (Itália) para Oeiras (Portugal).

abordagem holística e abrangente, adotam-se, no quadro desta metodologia, seis dimensões complementares para sistematizar a análise em apreço: Político-legal, Económica, Social, Tecnológica, Militar e Policial (PESTMP).

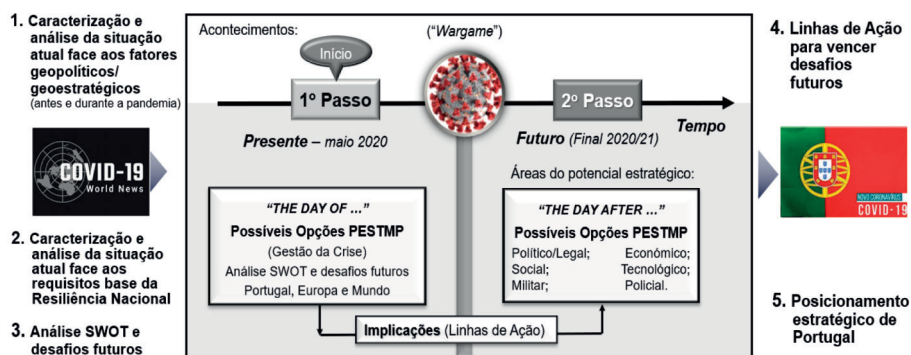


Figura 1 – Reflexão estratégica PESTMP - “Day After ... in COVID-19 Crisis”

Fonte: Adaptado a partir de DARPA (1996).

Em termos sequenciais, o modelo “Day After...”, adaptado à crise provocada pela pandemia da COVID-19 (Figura 1), começa com uma análise da situação nacional, segundo as seis dimensões identificadas (PESTMP), utilizando para o efeito duas bases conceptuais que se consideram adequadas a este caso:

- Os fatores geopolíticos/geoestratégicos (ver secção 1.3.); e
- Os Requisitos Base (RB) da resiliência nacional (ver secção 1.4.).

Depois, porque a estratégia dos Estados é determinada, não só pelo seu ambiente interno (potencialidades e vulnerabilidades), como também pela sua envolvente externa (oportunidades e ameaças), efetua-se uma análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT) para cada uma das dimensões PESTMP.

Essas análises SWOT servem de base de referência para identificar os desafios que Portugal terá que enfrentar no pós-COVID19, no contexto europeu e mundial, em cada dimensão PESTMP. Além disso, face às vulnerabilidades e potencialidades identificadas, elenca-se também um conjunto de linhas de ação que podem permitir ao País explorar as oportunidades e preparar para enfrentar as ameaças do ambiente externo.

Como corolário dos passos anteriores e tendo presente a análise da conjuntura nas seis dimensões PESTMP, consolida-se essa informação numa análise SWOT abrangente, que sistematiza o impacto da COVID-19 em Portugal, com enfoque nas linhas de ação com implicações na segurança e defesa nacional. A partir dessa análise SWOT integrada, projetam-se cinco cenários de futuros

alternativos, de forma a apoiar uma breve reflexão sobre o posicionamento internacional de Portugal, no futuro.

Em suma, a metodologia adotada consubstancia-se nos seguintes passos:

- Caracterização e análise da situação nacional, nas dimensões PESTMP, antes e durante a pandemia, tomando por base os fatores geopolíticos/geoestratégicos relevantes (ver secção 1.3.);
- Caracterização e análise da situação nacional relativa aos RB da resiliência, nas dimensões PESTMP, antes e durante a pandemia (ver secção 1.4.);
- Análise SWOT e consequente identificação dos desafios estratégicos que Portugal deve considerar no futuro pós-COVID-19, nas dimensões PESTMP;
- Identificação de linhas de ação estratégicas para fazer face aos desafios PESTMP enumerados;
- Análise SWOT abrangente, relativa ao impacto da COVID-19 em Portugal, com foco nos fatores com implicações na segurança e defesa nacional;
- Caracterização do posicionamento estratégico de Portugal no pós-COVID, com base em possíveis cenários de futuro alternativos.

Importa, agora, detalhar um pouco melhor as duas bases conceptuais escolhidas para, no âmbito dos dois primeiros passos da metodologia, caracterizar a situação nacional, designadamente os fatores geopolíticos/geoestratégicos e os RB da resiliência nacional.

1.3. FATORES GEOPOLÍTICOS/GEOESTRATÉGICOS

Relativamente aos fatores geopolíticos/geoestratégicos, justifica-se recordar que a geoestratégia, privilegiando uma análise orientada para situações de exceção, de crise ou mesmo de conflito, onde se perspetiva o emprego das FFAA, pode ser entendida como uma extensão da geopolítica. Assim, quando se efetua o planeamento da ação político/estratégica dos diversos atores, procuram-se equacionar, simultaneamente, as suas potencialidades e vulnerabilidades, empregando para esse efeito um conjunto de elementos (agentes, condições ou causas), suscetíveis de serem utilizados na construção de modelos dinâmicos de interpretação da realidade que, com base em hipóteses consistentes, permitam traçar perspetivas sustentadas de apoio à política e à estratégia (Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], 2007, p.17). Neste contexto, consoante a perspetiva seguida por diferentes autores, assim se podem encontrar diferentes formulações dos elementos de poder e, consequentemente, também dos fatores geopolíticos/geoestratégicos.

Para o presente estudo, adota-se o quadro de fatores geopolíticos/geoestratégicos desenvolvido pelo IESM (2007) (Quadro 1). O objetivo desta abordagem é estudar os aspetos relevantes de cada fator, refletindo a forma como

este pode contribuir para a coesão e poder de um Estado ou, pelo contrário, constituir fonte de desagregação ou vulnerabilidade. Esta sistematização constitui, assim, uma das “ferramentas-base” para a análise da situação nacional, em cada uma das dimensões PESTMP.

Quadro 1 – Fatores geopolíticos/geoestratégicos

FATOR FÍSICO (Território)	Extensão (dimensões e superfície) Localização (posição relativa) Configuração (forma e fronteiras) Morfologia (relevo e hidrografia) Solo (natureza geológica) Vegetação (revestimento vegetal) Clima Mar e vias navegáveis Meio aeroespacial Alterações resultantes da ação do homem
FACTOR HUMANO (população)	<u>Demografia</u> Efetivos populacionais Distribuição e densidade populacional Taxa de crescimento da população Composição ou estrutura populacional <u>Etnografia</u> Qualidade e nível de vida Raça, religião, etnias, língua, educação, família, nível científico, etc.
FACTOR RECURSOS NATURAIS	Energéticos Minerais Alimentares
FACTOR CIRCULAÇÃO	Comunicações de transporte Comunicações de relação
FACTOR TECNOLÓGICO	Científico-Tecnológico
FACTOR ESTRUTURAS	Políticas Sociais Económicas Militares Outras

Fonte: Adaptado a partir de IESM (2007).

1.4. REQUISITOS BASE DA RESILIÊNCIA NACIONAL

A outra “ferramenta-base” utilizada para a análise da situação em cada uma das dimensões PESTMP são os RB da resiliência nacional. De acordo com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a resiliência consiste na capacidade que a sociedade tem para resistir e recuperar com facilidade de choques que causem grande impacto, como é o caso de calamidades, falhas de infraestruturas críticas ou ataques armados, utilizando a sua *civil preparedness* e a sua *capacidade militar* (OTAN, 2020c).

No âmbito da OTAN, o conceito de resiliência surgiu pela primeira vez, de forma pública, na cimeira de Varsóvia, em 2016. Nessa altura, os Aliados (incluindo, naturalmente, Portugal) comprometeram-se a desenvolver a resiliência contra todo o espectro de ameaças, considerando que ela é uma base essencial para uma dissuasão e uma defesa credíveis (OTAN, 2016a). Esse compromisso evidenciou a vontade de continuar a desenvolver a capacidade individual e coletiva para resistir a qualquer forma de ataque, incluindo ameaças híbridas.

A estratégia preconizada pela Aliança para desenvolver a resiliência consubstancia-se em sete RB da resiliência nacional (Quadro 2), que Portugal, à semelhança dos restantes Aliados, se comprometeu a assegurar. O foco desses RB é garantir a continuidade da capacidade governativa, a manutenção dos serviços críticos à população e o apoio às forças militares utilizando meios civis (OTAN, 2016b).

Quadro 2 – Requisitos Base (RB) da resiliência

RB	Descrição
1	– Garantir a continuidade da capacidade governativa e dos serviços críticos governamentais: por exemplo, a capacidade de tomar decisões, de comunicá-las e implementá-las, em situação de crise.
2	– Garantir sistemas de fornecimento de energia resilientes: existência de planos e redes de apoio/reserva, ao nível interno e para além-fronteiras, entre outros aspetos.
3	– Garantir a capacidade de lidar de forma efetiva com o movimento não controlado de pessoas – mais de 2% da população nacional – tendo em consideração as suas necessidades básicas (e.g., saúde, alimentação, abrigo, etc.) mantendo a capacidade de resposta nacional aos compromissos militares com a Aliança.
4	– Garantir recursos alimentares - comida e água – resilientes, assegurando a sua segurança em relação a vulnerabilidades e ameaças, e.g., interrupção do fornecimento, contaminação, sabotagem, entre outros.
5	– Ter capacidade para lidar com baixas ³ humanas em massa ⁴ , garantindo que os sistemas de saúde civis conseguem lidar com a situação e que existem reservas de medicamentos em quantidade suficiente e em condições de segurança física.
6	– Garantir sistemas de comunicação resilientes, assegurando que as telecomunicações e as redes cibernéticas funcionam mesmo sob condições de crise, existindo capacidade de apoio/reserva suficiente.
7	– Garantir sistemas de transporte resilientes, assegurando que as forças da NATO podem movimentar-se pelo território da Aliança rapidamente, e que os serviços civis podem contar com as redes de transporte, mesmo sob condições de crise.

Fonte: Adaptado a partir de OTAN (2017).

Não obstante, o compromisso em desenvolver a resiliência nacional abrange um leque de ações mais alargado do que os sete RB, incluindo, por exemplo, o aumento do investimento na defesa (de forma a honrar o compromisso assumido

³ Por baixa humana entende-se a necessidade de uma pessoa receber apoio médico (OTAN, 2018).

⁴ A NATO utiliza o número de 1000 baixas em termos de planeamento, podendo este número ser ajustado ao nível nacional (NATO, 2018a).

na Cimeira de Gales, em 2014), o *Cyber Defence Pledge* (assumido na Cimeira de Varsóvia, em 2016) e a cooperação com a UE (que também tem devotado especial atenção às matérias relacionadas com a resiliência) (OTAN, 2016a).

A nível nacional, a *civil preparedness*, que, até 2014, era designada pela OTAN como *civil emergency planning*, corresponde ao planeamento civil de emergência, que é, atualmente, responsabilidade da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) (Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, 2019) – embora ainda se aguarde a aprovação do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE).

Importa sublinhar que a preparação e a capacidade de resposta dos Aliados a calamidades como a atual dependem do cumprimento eficaz dos RB da resiliência, pois estes abrangem funções e capacidades essenciais ao funcionamento da sociedade, perante situações de grande impacto. Além disso, ao potenciarem uma resposta mais efetiva e robusta a situações de crise em cada nação Aliada, esses RB contribuem, em simultâneo, para a resiliência da Aliança no seu todo.

Efetivamente, tal como foi referido pelo Secretário-Geral da OTAN, em 14 de abril de 2020, os Aliados devem continuar a trabalhar para garantir que a pandemia da COVID-19 não se torne uma crise de segurança, preparando-se melhor para quando chegar o próximo surto pandémico (OTAN, 2020a). Por conseguinte, a superação desta calamidade exigirá uma elevada capacidade de gestão de crises ao nível nacional, colocando à prova a resiliência da OTAN e do Estado Português (OTAN, 2020b). Nesta ótica, no decurso do diagnóstico estratégico, analisam-se, em cada uma das dimensões PESTMP, os principais elementos dessa dimensão que contribuem para os RB da resiliência nacional.

1.5. ESTRUTURA DO TRABALHO

Para além deste enquadramento geral, elaborado por todo os autores, os auditores portugueses do CPOG 2019-2020, o trabalho é composto por seis capítulos que efetuam a caracterização da situação e apresentam linhas de ação e desafios estratégicos, segundo as seis dimensões enumeradas (PESTMP).

No capítulo final, efetua-se uma síntese do impacto e dos desafios estratégicos pós-COVID para Portugal e apresentam-se cenários de futuros alternativos, com o objetivo de inferir as consequências internacionais para Portugal, concluindo-se com algumas considerações finais.

Para finalizar, cabe referir que os diversos capítulos desta publicação são fruto do trabalho de trinta auditores do CPOG 2019-2020, organizados em grupos temáticos, por afinidade do seu perfil de especialização e/ou da sua experiência profissional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DARPA. (1996). The Day After ... in Cyberspace – II (ARPA). Defense Advanced Research Projects Agency. Retirado de: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR797.pdf.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 abril. (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª série, 64, 1798-1808. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Instituto de Estudos Superiores Militares. (2007). Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica, ME 71-00-08, Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). Lisboa: IESM
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2016a). *Commitment to enhance resilience* [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2016b). *Warsaw Summit Communiqué*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. [versão pdf]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017). *Evaluation Criteria on Resilience*. PO(2017)0094. 24 de fevereiro. Bruxelas: NATO International Staff.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2018). *Guidance to National Authorities for Planning for Incidents Involving Catastrophic Mass Casualties*. AC/98-D(2018)0002-REV1. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020a). Pre-ministerial press conference [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175085.htm
- Organização do tratado do Atlântico Norte. (2020b). *NATO Strategic Communications Framework on NATO's Response to COVID-19*. PO(2020)0130. 14 de abril. Bruxelas: NATO International Staff.
- Organização do tratado do Atlântico Norte. (2020c). *Resilience and Article 3* [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

CAPÍTULO 2

DIMENSÃO POLÍTICO-LEGAL

Autores:

COR INF Sérgio Augusto Valente Marques
COR INF Lino Loureiro Gonçalves
CMG M António José de Jesus Neves Correia
CMG M José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto
CMG M Nuno Filipe Cortes Lopes

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

2.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo efetua-se a análise dos desafios estratégicos, na vertente político-legal, que se colocam a Portugal no pós-COVID19, no quadro das dimensões Político-legal, Económica, Social, Tecnológica e Securitária (PESTS) consideradas relevantes para os objetivos deste estudo.

Aborda-se o estudo sob o prisma das estruturas político-administrativas, enquanto fator geopolítico/geoestratégico que contribui para a definição do poder de um Estado (Instituto de Estudos Superiores Militares, 2007), tendo como pano de fundo o quadro legal em vigor. Considerando o objetivo e contexto específicos do presente trabalho, centra-se a análise nas interações estabelecidas entre os vários órgãos e níveis político-administrativos, assim como nos diversos departamentos do Estado.

2.2. SITUAÇÃO NACIONAL

Neste subcapítulo analisam-se a resposta nacional à crise⁵ e alguns elementos complementares, tendo por base a envolvente internacional e interna. No âmbito da envolvente externa abordam-se, em especial, aspetos do quadro da União Europeia (UE), cujas estruturas políticas supranacionais condicionam, em algumas áreas, as dos respetivos Estados-Membros (EM).

2.2.1. Envolvente internacional

No final de dezembro de 2019, as autoridades de saúde chinesas reportaram vários casos de síndrome respiratória aguda na cidade de Wuhan, na província chinesa de Hubei (Organização Mundial de Saúde [OMS], 2020), tendo designado essa nova infeção como Doença do Coronavírus 2019 (COVID-19) (European Centre for Disease Prevention and Control, 2019).

⁵ Não existe no ordenamento jurídico nacional o conceito de *crise*. Adotou-se, assim, um conceito internacional referido no corpo de conceitos.

Esta síndrome transformou-se rapidamente num surto epidémico que se propagou para outras partes da China e outros países em todos os continentes, o que levou a OMS a decretar, no dia 11 de março, a COVID-19 como pandemia, a primeira com origem num coronavírus (OMS, 2020).

A pandemia apanhou a humanidade de surpresa e as estruturas políticas impreparadas para lhe fazer face, apesar de a comunidade científica ter alertado para a probabilidade de um evento semelhante poder vir a ocorrer (Walsh, 2020). Como agravante, surge num momento de alguma instabilidade geopolítica, condicionando a articulação internacional e a criação de sinergias, que permitiriam gerir de forma mais eficiente os insuficientes recursos disponíveis, à escala mundial, para o combate à doença, *v.g.*:

- A relação crispada entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China, que se tem agudizado pelas críticas do Governo norte-americano à forma como a China tratou o surto na fase inicial.
- A saída do Reino Unido da UE, ainda em processo de consolidação da recuperação da crise económico-financeira de 2008;
- O recrudescimento de tendências políticas populistas e nacionalistas a nível mundial, incluindo no seio da UE;
- A tendência de enfraquecimento do processo de globalização, pela imposição unilateral de barreiras alfandegárias por parte de países que se consideram prejudicados por acordos celebrados no seio da Organização Mundial do Comércio, particularmente após a entrada da China em 2001;
- Algum distanciamento nas relações entre os EUA e os seus Aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na sequência daquele Aliado exigir maior equidade nos orçamentos de defesa de cada país e nas contribuições para as operações da Aliança (*Burden Sharing*).

Esta caracterização revela um enfraquecimento do multilateralismo, conforme definido por Keohane (s.d., cit. por Sá, 2020), onde a regulação das relações internacionais, assente em acordos bilaterais, nas instituições e nos regimes internacionais, tem dificuldade em prevalecer nas dinâmicas entre os diversos atores.

Embora se trate de uma crise de saúde pública, a COVID-19 afeta todos os setores das sociedades e dos Estados, produzindo efeitos à escala global, pelo que a sua mitigação exige uma envolvente política cooperativa e solidária entre os atores internacionais.

De acordo com Sá (2020), a concertação entre os países da UE, os EUA e até mesmo a China, foi determinante para ultrapassar a crise de 2008. Na atual crise pandémica os atores internacionais começaram, também, mesmo que tardiamente, a enveredar pela cooperação e solidariedade na resolução de um problema global.

Neste quadro, o multilateralismo assume-se como essencial para a gestão de grandes problemas mundiais, designadamente pandemias, alterações climáticas, segurança cibernética, terrorismo e crime organizado transnacionais, bem como para a regulação da globalização.

Por outro lado, também as sanções económicas e financeiras impostas pela comunidade internacional a diversos países dificultam o combate à doença e potenciam a sua propagação regional, o que motivou o pedido da Organização das Nações Unidas (ONU) para a sua suspensão ou atenuação temporária (Lusa, 2020b).

2.2.2. Envolvente nacional

Apesar da envolvente político-estratégica internacional desfavorável, Portugal, além de eventuais acordos bilaterais com países parceiros e Aliados, tem ao seu dispor instrumentos de apoio no quadro da UE e da OTAN, como o Mecanismo Europeu de Proteção Civil (Comissão Europeia [CE], 2020a), que reúne meios de resposta dos 34 Estados participantes, e o Planeamento Civil de Emergência (PCE) da OTAN, nomeadamente através do Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, que tem facilitado a coordenação do apoio médico aos Aliados e do emprego de meios aéreos para transporte sanitário (OTAN, 2020).

No plano nacional, enfrentou-se esta pandemia ainda sob os efeitos da crise de 2008, sendo notório que o investimento público tem sido insuficiente (Mateus, 2019), conduzindo a que setores como os da Saúde, Investigação e Desenvolvimento (I&D), Administração Interna e Defesa, entre outros, não tenham sido dotados dos meios suficientes. Veja-se, *v.g.*: a reduzida reserva sanitária, em especial camas hospitalares e outros recursos referentes a cuidados intensivos, conforme detalhado no capítulo da dimensão social; a inexistência dos navios reabastecedor Bérrio (entretanto desativado) e polivalente logístico (adiada a sua aquisição), pela mais-valia que poderiam constituir no apoio às regiões autónomas, caso ocorresse uma agudização da crise; o encerramento do antigo Hospital Militar de Belém (HMB) do Exército (agora parcialmente reabilitado), focado nas doenças infetocontagiosas; o caso do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF), que se revelou ser essencial manter e cujo encerramento só foi bloqueado pela não promulgação do diploma por parte do Presidente da República (PR); e a redução de efetivos e estruturas das Forças Armadas (FFAA) ao longo de todo o país, cuja capacidade excedentária de alojamento e apoio logístico tem grande relevância em situações de crise.

Ressaltam, ainda, os constrangimentos da histórica dependência de Portugal da importação de alguns recursos estratégicos, constituindo “o défice alimentar, juntamente com o défice energético, [...] um dos desequilíbrios estruturais da economia portuguesa” (Governo Português, 2018). Ainda nesta vertente e com

evidentes contornos políticos, regista-se o volume considerável de investimento chinês em Portugal, o quarto maior em países europeus de 2005 a 2014 (Loureiro, 2015), tendo o Parlamento Europeu (em linha com a OTAN) demonstrado preocupação sobre o impacto das aquisições pelo Estado chinês na Europa, suscetíveis de colocar em causa, entre outros, os interesses estratégicos, a competitividade e a segurança digital (Lusa, 2018). Neste quadro, a Presidente da CE relevou que as empresas do setor sanitário, enfraquecidas pela atual crise, podem ser alvo de tentativa de aquisição, pelo que se tenciona antecipar a implementação de um regulamento europeu para responder às investidas de alguns grupos estrangeiros (CE, 2020b).

Acresce a conveniência, por vezes a necessidade, de Portugal alinhar algumas decisões de nível político com as instituições europeias e restantes EM, nomeadamente o controlo de fronteiras, circunstância que pode condicionar uma resposta mais oportuna.

Ao nível da resposta nacional, beneficiando de uma posição geográfica periférica e descontínua, com apenas uma fronteira terrestre, Portugal pôde acompanhar a situação noutros países, colocando em prática medidas de prevenção, consideradas das mais atempadas da UE por alguns especialistas (Lusa, 2020a).

2.2.3. Resposta nacional à crise

O Governo, logo após os dois primeiros infetados, em 2 de março (Direção-Geral da Saúde [DGS], 2020), convocou a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), para “abordar as diferentes dimensões da coordenação estratégica relacionadas com os mecanismos de prevenção, preparação e resposta face à COVID-19” (Governo Português, 2020b). Considerando que o combate a uma pandemia necessita de uma estrutura central de decisão que se ramifique a todo o território, a CNPC é a comissão multidisciplinar que reúne mais entidades, de acordo com o art.º 37.º da Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto). Na sequência da avaliação da CNPC (em 3 e 9 de março), em consonância com as decisões tomadas pelo Conselho de Ministros do dia anterior, resultou a declaração de situação de alerta em 13 de março (Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março) e a criação de uma subcomissão intersectorial, no âmbito da CNPC, garantindo uma contínua monitorização da situação.

Logo após a declaração de estado de emergência (Decreto do PR n.º 14-A/2020, de 18 de março), foram tomadas duas decisões relevantes em termos de gestão política da crise: constituição, pelo Conselho de Ministros, de um gabinete de crise, presidido pelo Primeiro-Ministro (PM) (Governo Português, 2020c); e a criação da Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência (EMEE) (Despacho n.º 3545/2020, de 21 de março), coordenada pelo Ministro da Administração Interna

(MAI), nos termos do disposto no art.º 17.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência [RESEE]), na sua redação atual. Saliente-se que esta estrutura, criada com o intuito de apresentar um relatório de monitorização à Assembleia da República (AR), decidiu na sua primeira reunião, face à abertura dada pela alínea b) do art.º 20.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, “que os trabalhos da EMEE visavam, entre outros objetivos, reforçar a coordenação política na resposta à questão de saúde pública; [e] coordenar a implementação das medidas” (Governo Português, 2020e, p. 50).

Não obstante a organização criada com fundamento no estado de emergência, o Governo cedo evidenciou dificuldade em coordenar as ações ao nível regional e local, levando o PM a afirmar que “antigamente, havia os Governadores Civis, agora já não há” (Gaspar, 2020), aludindo às competências destas entidades, entretanto atribuídas a outros órgãos, aquando da sua extinção em 2011 (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 13/2011, de 27 de junho). Procurando ultrapassar a questão, 17 dias após a primeira declaração do estado de emergência, nomeou, com base no n.º 4 do art.º 20.º do RESEE, na sua redação atual, cinco secretários de Estado, um por cada região, com a missão de coordenar a execução do estado de emergência no território continental (Despacho n.º 4235-B/2020, de 6 de abril), que passaram a integrar a EMEE (Governo Português, 2020d), bem como cinco oficiais das FFAA, nomeados *ad hoc*, para lhes prestar todo o apoio necessário (AR, 2020a). Esta decisão, embora encontre respaldo legal, denota omissão de organização e falta de preparação do Estado ao não ter, antecipadamente, definidos e testados os mecanismos para coordenar a resposta central do Governo com os níveis regional e local. Caso esta crise fosse enfrentada sem o estabelecimento do estado de emergência, seria igualmente essencial nomear quem fizesse a ligação no terreno, a fim de, nas palavras do MAI, “agilizar a resposta àquilo que é uma dimensão de planeamento civil no quadro de emergência” (Governo Português, 2020f). Tal veio a comprovar-se através da alteração do regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, que permite ao PM proceder à nomeação de membros do Governo em situações de alerta, contingência ou calamidade, ou estados de exceção, com as mesmas funções dos secretários de Estado acima mencionadas (Decreto-Lei n.º 19-B/2020, de 30 de abril).

Pode ainda considerar-se que a estrutura desconcentrada da Proteção Civil (ProCiv) é relevante na gestão de crises de âmbito nacional, embora pareça insuficiente em termos de coordenação política regional e local, como sugere o comunicado da Câmara Municipal do Porto (CMP), opondo-se às intenções da DGS sobre o possível estabelecimento de um cerco sanitário naquela cidade (CMP, 2020), ou o facto de vários autarcas terem interpelado diretamente os ministérios,

nomeadamente o da Saúde (Câmara Municipal de Viseu, 2020).

O acompanhamento reforçado a nível político e institucional numa situação de crise grave (ou guerra) parece exigir um sistema de gestão de crises constituído por um Gabinete de Crise, apoiado por um Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE), com Comissões Setoriais de Planeamento de Emergência, cujos coordenadores aconselhariam os respetivos ministros e o PM. De recordar que já existiu um Sistema Nacional de Gestão de Crises (Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho) apoiado na Presidência do Conselho de Ministros (PCM), que foi revogado pela Lei de Segurança Interna (LSI) publicada em 2008, com a única justificação, nos trabalhos parlamentares, de que aquele decreto-lei se revelava “insuficiente para responder à questão crítica da coordenação e da resposta integrada perante as ameaças” (AR, 2008, p. 53). Contudo, não será o Conselho Superior de Segurança Interna, mesmo com o alargamento da sua composição materializado naquela Lei de 2008, que substitui um gabinete de crise de apoio ao PM.

Ainda no âmbito de estruturas em falta, julga-se importante referir que nas medidas de contenção tomadas na sequência da crise de 2008, o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), que estava na dependência da PCM, foi extinto, tendo as suas atribuições sido integradas na Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), no âmbito do MAI (*cf.* Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro). Esta extinção foi concretizada através do Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, que fixa as atribuições da ANPC, atual Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), em matéria de PCE.

Num sentido diferente, sublinha-se que na alteração à Lei de Defesa Nacional (LDN) (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto), um diploma que surge cerca de três anos depois daquela integração, com a agravante de ser uma lei de valor reforçado, os deputados, numa perspetiva que se afigura adequada, reiteraram dever ser o Ministro da Defesa Nacional (MDN) a coordenar o CNPCE (n.º 4 do art.º 14.º da LDN), mantendo a possibilidade do PM delegar no MDN a direção da atividade interministerial de definição da política nacional de PCE (n.º 3 do art.º 13.º da LDN), mostrando claramente a intenção de o PCE continuar a ser conduzido no quadro da Política de Defesa Nacional. Atualmente, aguarda-se a publicação de um diploma que aprove o SNPCE⁶, presidido pelo presidente da ANEPC, que integrará o citado Conselho e as referidas comissões na dependência do PM ou, por delegação deste, no MAI, sendo ainda claro que cumpre à ANEPC “assegurar a atividade de [PCE] para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra” (alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º e art.º 36.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril).

⁶ Foi aprovado na generalidade em Conselho de Ministros de 23 de abril (Governo Português, 2020g).

Neste sentido, as declarações do MAI (2020) parecem corroborar esta ideia como solução para a coordenação da crise após o termo do estado de emergência, quando refere que: “[...] caberá à Autoridade [ANEPC] acompanhar um conjunto de medidas e a coordenação da resposta de todos os agentes, no âmbito do nosso sistema de PCE e de ProCiv.”

Sobre esta matéria refira-se, por um lado, a falta que faz ao país, numa pandemia como esta, uma organização que inclua o aconselhamento articulado dos vários setores através do CNPCE e das suas comissões e, por outro, a necessidade de uma reflexão alargada, não realizada em 2011, sobre a integração do PCE no MAI e na ANEPC em particular. Acresce que esta entidade, sendo responsável pela prevenção e resposta a acidentes graves e catástrofes, bem como pela proteção e socorro de populações (ProCiv), recebeu competências relacionadas com a garantia da continuidade governativa e da resiliência nacional (PCE), com possibilidade de fortes exigências simultâneas sobre ambas as áreas. Portanto, colocou-se o todo (PCE) dentro da parte (ProCiv).

Ao nível da resposta operacional, após a ativação de diversos planos municipais e distritais de emergência de ProCiv, a CNPC deliberou, em 24 de março, a ativação do Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (RCM n.º 87/2013, de 11 de dezembro), que visou “[...] formalizar os mecanismos de coordenação, controlo e articulação institucional [...]” (ANEPC, 2020). Este plano, criado para a iminência ou ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, é genérico, não sendo vocacionado para esta pandemia. Mesmo a Diretiva Operacional Nacional n.º 3 da ANPC – Dispositivo Integrado de Operações Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico, de 2010 (ANPC, 2010), só está adequada para ocorrências confinadas, no espaço e no tempo, e não à escala nacional. Neste quadro foi criado o Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por Novo Coronavírus, da responsabilidade da DGS, em estreita articulação com as Administrações Regionais de Saúde (e as Regiões Autónomas), “[...] que descreve as orientações estratégicas necessárias ao setor da Saúde face a esta ameaça em Saúde Pública”. Segundo o Ministério da Saúde (2020), este é um documento importante, em linha com o Regulamento Sanitário Internacional, “[...] sendo o plano de referência nacional [...]”, em constante atualização.

Como se pode verificar, existem planos gerais e foram criados planos específicos de resposta a esta crise. Importa, no entanto, considerar a biossegurança como uma preocupação nacional, de acordo com as orientações do Conceito Estratégico de Defesa Nacional relativamente a pandemias (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril), pois assiste-se a um aumento do número de epidemias a nível mundial, que atualmente se cifra em 200 episódios anuais (Center for Health Security, 2019). Em termos legislativos, no setor da saúde, o mesmo diploma que criou o Conselho

Nacional de Saúde Pública (CNSP), com funções consultivas do Governo, instituiu um sistema de vigilância em saúde pública e incumbiu o Diretor-Geral da Saúde de elaborar um plano de ação nacional de contingência para epidemias, conforme art.ºs 4.º e 15.º da Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto.

Apesar das condicionantes suprarreferidas e do surgimento inesperado desta pandemia, houve sensibilidade humana na resposta nacional, olhando-se primeiro para a valorização da vida e só depois para a vertente económica. Embora nenhum país ou sistema de saúde esteja completamente preparado para debelar um surto deste género, Portugal dispôs de mais tempo para se preparar e tomar medidas precoces, pelo facto de a pandemia ter chegado um pouco mais tarde do que noutros países. Esta situação permitiu o controlo da curva de evolução do número de casos, em particular dos mais graves, evitando a sobrecarga da limitada capacidade de cuidados intensivos do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Neste sentido, começou-se por suspender os voos de e para Itália em 10 de março (Despacho n.º 3186-D/2020) e, a partir de 13 de março, 11 dias depois do primeiro caso detetado em Portugal, por tomar a decisão de, entre outras medidas: fechar as escolas, contra o parecer do CNSP (SNS, 2020), interditar viagens de finalistas, limitar o acesso a restaurantes e grandes superfícies comerciais, fechar o atendimento presencial em serviços públicos e criar regras para teletrabalho (Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março); interditar o desembarque de passageiros de cruzeiros (Despacho n.º 3298-C/2020, de 13 de março); e repor o controlo de pessoas nas fronteiras internas portuguesas (RCM n.º 10-B/2020, de 16 de março).

Face à perspetiva de evolução da epidemia, e tendo em atenção algumas dúvidas doutrinárias relativas à constitucionalidade de certas decisões, v.g. o confinamento compulsivo, foi declarado o estado de emergência em 19 de março, conferindo “[...] às medidas que se traduzam em limitações de direitos, liberdades e garantias o respaldo constitucional que só o estado de emergência pode dar” (Decreto do PR n.º 14-A/2020, de 18 de março)⁷. Este decreto permitiu, entre outras medidas, a interdição das deslocações e da permanência na via pública não justificadas; a suspensão do exercício do direito à greve; o impedimento de ato de resistência a uma ordem emanada por autoridade pública; a possibilidade de limitar ou proibir reuniões ou manifestações e celebrações religiosas coletivas; a determinação da obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas; e a possibilidade de requisição de quaisquer bens ou serviços de pessoas coletivas de direito público ou privado necessários ao combate à COVID-19.

⁷ Pela primeira vez decretado desde 25 de abril de 1974.

Não obstante os efeitos positivos produzidos pelo primeiro estado de emergência, seguiram-se medidas adicionais: a interdição, com algumas exceções, do tráfego aéreo com países que não integram a UE (Despacho n.º 3427-A/2020, de 18 de março); a renovação do estado de emergência por mais 15 dias (Decreto do PR n.º 17-A/2020, de 2 de abril), com regras mais severas de confinamento, essencialmente no período da Páscoa; o regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça; e uma segunda renovação do estado de emergência (Decreto do PR n.º 20-A/2020, de 17 de abril), introduzindo a possibilidade de alívio progressivo de algumas dessas restrições.

2.2.4. Elementos complementares da resposta à crise

Portugal não atuou sozinho, sendo incontornável tratar esta problemática numa ótica de governança global e regional, em especial no quadro da UE, designadamente a negociação com Espanha e outros procedimentos associados ao Acordo de Schengen.

Todavia, depois de um período inicial caracterizado por uma evidente falta de solidariedade entre EM (Delors, 2020), nomeadamente a competição pelo insuficiente material e equipamento de combate à pandemia disponível no mercado internacional, a UE foi dando crescentes sinais de articulação na resposta à crise (Carvalho, 2020).

Pese embora as questões de saúde não estarem abrangidas nas políticas comuns da UE, esta, numa clara tentativa de reforço da coesão interna, acordou num conjunto de iniciativas políticas visando o apoio ao combate à pandemia e o relançamento das economias dos EM no pós-COVID-19, a explorar na próxima Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPCUE). Com efeito, a CE, complementando as medidas financeiras implementadas pelo Banco Central Europeu e pelo Eurogrupo, apoiará diretamente os EM através do orçamento da UE, designadamente: os seus sistemas de saúde, criando economia de escala na aquisição de materiais e equipamentos; bem como a luta contra a desinformação, monitorizando as plataformas de redes sociais e eliminando conteúdos falsos ou enganosos, que visem descredibilizar a ação dos EM e da UE no combate à crise, sobrevalorizar a ação de países terceiros e minar a coesão da União (CE, 2020b).

Voltando à resposta nacional, a criação de tão grande número de medidas implicou uma produção normativa fora do comum. Muitos diplomas foram emanados pela AR, evidenciando-se um elevado nível de convergência entre os diversos órgãos de soberania e das forças políticas, só um pouco abalado pela decisão, sem amplo consenso, de libertar reclusos dos estabelecimentos prisionais.

A sociedade civil, alinhada com a coesão política e serenada pelo Governo, que assegurou o funcionamento das cadeias de abastecimento de bens e serviços

públicos essenciais, onde se destaca o excelente desempenho dos profissionais do SNS, mostrou grande resiliência, compreendendo a situação e cumprindo maioritariamente o confinamento e as regras impostas.

Neste quadro, destacam-se muitas empresas que, com o objetivo primordial de ajudar o país, redirecionaram a produção para produtos essenciais na área da saúde. É gratificante que o Governo não tenha precisado da prerrogativa, permitida pelo estado de emergência, de impor ou requisitar estes materiais a empresas, pois todos “remaram para o mesmo lado”. Não obstante, o Governo emitiu normas para mobilizar as comunidades científica e académica (RCM n.º 24/2020, 14 de abril) e para disponibilizar ao mercado nacional dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual (Decreto-Lei n.º 14-E/2020, de 13 de abril).

Finalmente, importa referir o papel atribuído pelo poder político às FFAA no combate a esta pandemia. A RCM n.º 10-A/2020, de 13 de março, determina que o MDN deve garantir a “[...] prontidão do [...] Hospital das Forças Armadas, demais unidades de saúde das [FFAA] e do [LMPQF] para responder às necessidades do [SNS]”. Na mesma linha, o decreto que estabelece o estado de emergência refere a necessidade de assegurar a articulação da defesa com as restantes áreas governativas para garantir, quando necessário, o empenhamento de recursos das FFAA. Acresce assim, para além das tarefas que podem desempenhar como agente de ProCiv, e em cooperação com as diversas entidades, incluindo no contexto das Orientações para a Articulação Operacional entre as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança (FSS) (Governo Português, 2020a), o respaldo jurídico para ação no controlo desta pandemia, dado pelo n.º 2 do art.º 9.º do RESEE e pelo art.º 25.º da LDN. Contudo, subsiste a necessidade de clarificar o uso de armas pelas FFAA em território nacional, em tempo de paz. Na linha de alguns artigos publicados, considera-se que esta cooperação, com base na legislação em vigor, poderia ter ido mais longe, designadamente através de patrulhas conjuntas no controlo de fronteiras e de outras operações, e do maior emprego dos cerca de 8.000 voluntários, muitos deles da área sanitária, que aderiram ao combate à COVID-19 através do chamamento das FFAA. Assume-se que se não aconteceu foi por não ter sido necessário, em linha com o referido pelo PM: “Não tivemos de pôr as FFAA na rua [...]” (Costa, 2020).

Globalmente, percebe-se que a multiplicidade de atividades em execução pelas FFAA, no âmbito da saúde, social, técnico ou mesmo de solidariedade, a que acresce a decisão política de reativar o HMB, tem criado na opinião pública e no nível político a consciencialização da importância do apoio militar em situações de crise. Retira-se esta reflexão dos comentários das várias forças partidárias quando da audição do MDN e do Chefe do Estado-Maior-General das FFAA na AR, respetivamente,

em 7 e 21 de abril (AR, 2020a; AR, 2020b), bem como dos diversos elogios de muitas entidades, públicas e privadas, que foram beneficiadas com a intervenção das FFAA.

2.3. RESILIÊNCIA NACIONAL NA DIMENSÃO POLÍTICO-LEGAL

O combate ao COVID-19 constitui uma oportunidade única para analisar a resiliência de Portugal perante situações de crise, uma vez que, como referiu Aristóteles (s.d. cit. por Singh, 2018), é provável que algo improvável irá acontecer⁸.

Relativamente ao primeiro dos sete Requisitos Básicos (RB) da resiliência, conforme apresentados no capítulo 1 deste trabalho, esta crise não colocou em causa a continuidade governativa nem dos serviços críticos governamentais. No entanto, tal poderia ter acontecido, em especial na área da saúde e da segurança interna, tendo-se notado, como já referido, a ausência de instrumentos jurídicos e administrativos que permitissem uma melhor preparação do país para este tipo de situações, realçando-se a dificuldade de coordenação política nacional a nível regional e local. Releva ainda a necessidade de preparação de locais alternativos para o exercício da ação governativa, o que, tendo sido previsto nesta crise, não foi necessário.

Conforme referido anteriormente, sublinha-se a inexistência de uma estrutura nacional de gestão de crises e, no respeitante a ameaças de carácter biológico, a ausência de uma estratégia nacional de biossegurança. Salienta-se ainda a necessidade de aprovar um SNPCE e ponderar se a integração do PCE na ANEPC será a melhor forma de garantir uma estrutura consolidada e pronta a dar resposta cabal em situações de crise, *máxime* se decretado o estado de sítio (PCE) e ocorrer simultaneamente uma calamidade nacional (ProCiv), como o combate a incêndios de grandes proporções ou um grande terramoto.

A pandemia não testou efetivamente os sistemas de fornecimento de energia resilientes. No entanto, a escolha dos países de quem Portugal importa energia justifica uma ampla reflexão estratégica, uma vez que uma disrupção no seu fornecimento pode paralisar o país, afetar as reservas estratégicas e a forma como a energia chega às infraestruturas críticas (via marítima ou *pipeline*).

Face à especificidade do combate à COVID-19, embora o movimento não controlado de pessoas não tenha sido aferido nesta crise, trata-se de um fenómeno que pode ocorrer, pelo que justifica a existência de planos de contingência.

Relativamente à resiliência ao nível dos recursos alimentares, assinala-se o Despacho n.º 3389/2020, de 18 de março, com o objetivo de assegurar a cadeia de abastecimento nos setores agroalimentar e do retalho, uma vez que a eventual falta de alimentos no país resultaria numa crescente competição da população por estes bens, que

⁸ Tradução dos autores de “It is likely that unlikely things should happen”.

se poderia transformar em convulsão social e desordem pública. Esta situação obrigaria a medidas de exceção para a segurança das infraestruturas com bens alimentares e o apoio às ilhas, podendo inclusivamente exigir a implementação do estado de sítio.

O investimento em maior autonomia nacional no setor primário deverá merecer outra atenção na agenda política, caso Portugal pretenda ser mais resiliente e independente em termos de recursos alimentares, designadamente através do cumprimento da Estratégia Nacional para a Promoção da Produção de Cereais (RCM n.º 101/2018, de 26 de julho).

A capacidade para lidar com doentes, feridos e óbitos em massa está sobretudo relacionada com a prevenção e planeamento, concretamente a organização das capacidades de todo o SNS em termos de recursos humanos e materiais, reservas estratégicas, capacidade de produção de medicamentos e equipamentos, capacidade de alargamento da estrutura hospitalar e a edificação e coordenação de soluções temporárias de apoio, incluindo nas regiões autónomas. Adicionalmente, releva-se a possibilidade de utilização do setor privado em complemento do SNS. As vulnerabilidades das capacidades do SNS referidas na situação nacional, obrigaram a manter a curva epidemiológica controlada a um nível relativamente baixo, limitando o funcionamento da sociedade e da economia e adiando a recuperação nacional. Também a necessidade de prever a capacidade de processar um elevado número de óbitos deve ser considerada, não só em termos de morgues temporárias, como no apoio psicológico à população.

Em termos da resiliência dos sistemas de comunicação, o combate à pandemia foi um excelente exemplo de utilização em massa da Internet e dos recursos digitais à disposição da população, contribuindo decisivamente para a governação eletrónica, bem como para o relacionamento à distância da sociedade, a educação e o trabalho. Neste âmbito, a globalização e o aumento da informação e da comunicação por via digital exigem reflexão sobre os principais problemas existentes nesta área, evidenciados neste período de confinamento social e de competição internacional pela gestão informacional da pandemia, incluindo a manipulação da informação. Neste quadro, é de realçar a ameaça associada ao controlo abusivo dos sistemas digitais pelos fabricantes, nomeadamente se oriundos de países não democráticos. Importa, assim, assegurar políticas que incrementem a soberania nacional na área digital, sendo estratégico edificar capacidades alternativas, em caso de disrupção dos sistemas principais de comunicações e de recursos informacionais.

No respeitante à resiliência dos sistemas de transporte, este requisito não foi avaliado durante o combate à COVID-19. Contudo, sendo os sistemas de transportes cruciais para o país, esta capacidade deverá estar planeada. Neste âmbito, as FFAA poderão ter um papel importante no apoio ao transporte e escolta de recursos

críticos, inclusive num quadro de requisição civil. A nível internacional, o apoio da OTAN e/ou UE deverá ser considerado, destacando-se o projeto *Military Mobility* da União, para facilitar a movimentação de forças militares entre EM, substituindo ou mitigando constrangimentos existentes nos sistemas de transportes civis.

Não menos relevante ao nível político para a gestão de crises, é a decisão sobre a quem concessionar sistemas ou redes de transportes essenciais, designadamente a empresa Transportes Aéreos Portugueses ou os terminais do Porto de Sines, que movimentam cerca de 52% das mercadorias que transitam nos portos nacionais (Autoridade de Mobilidade e dos Transportes, 2018), o que pode condicionar a resposta nacional.

Finalmente, não estando o SNPCE aprovado, considera-se que a sua implementação deve permitir dar resposta aos sete RB da resiliência nacional, conforme o compromisso assumido por Portugal no contexto da OTAN.

2.4. ANÁLISE ESTRATÉGICA E OS NOVOS DESAFIOS PARA PORTUGAL

De acordo com a metodologia adotada para este trabalho, esta análise será realizada utilizando a metodologia Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT). Assim, sintetizam-se, no ambiente interno, a forma como Portugal se preparou e respondeu à COVID-19, no que respeita ao enquadramento político-legal dos diversos setores do Estado, bem como, no ambiente externo, as considerações relativas à situação internacional e à sua evolução ao longo da gestão da crise, em particular no que respeita aos países que marcam a cena internacional e às Organizações Internacionais (OI) a que pertencemos.

2.4.1. Ambiente interno

O combate à COVID-19 na dimensão político-legal foi potenciado por diversos fatores, de que se salientam as seguintes potencialidades (P):

P1 – A capacidade política para reorientar os recursos nacionais no combate à crise, sem necessidade de imposição legal, permitiu ao Governo, de forma consensual, a adequada gestão da pandemia e do apoio às estruturas envolvidas.

P2 – A crescente consciencialização do setor político e da sociedade para a relevância das capacidades das FFAA na gestão da crise permitiu o seu emprego, nos termos considerados necessários;

P3 – A coesão dos órgãos de soberania e forças políticas, permitindo dar à ação política a maior prioridade, eficácia e celeridade no combate à crise;

P4 – A capacidade de iniciativa da sociedade civil na adoção de medidas de combate à crise e no apoio às estruturas com responsabilidades na matéria,

sempre com elevada disciplina, incluindo nas áreas de I&D e na produção sanitária de emergência. Esta situação foi essencial para permitir ao Governo adotar opções mais focadas na defesa da vida humana;

P5 – A posição geográfica periférica e descontínua, com apenas uma fronteira terrestre, facilitou a adoção atempada de medidas de isolamento.

Por outro lado, relevam-se algumas vulnerabilidades (V):

V1 – A ausência ou pouca clarificação de atribuições e competências de coordenação regional e local que permitissem coerência na operacionalização das políticas centrais de resposta à crise, dificultou a gestão política da situação;

V2 – A necessidade de uma estrutura nacional de gestão de crises (inexistente) e do seu relacionamento com o futuro SNPCE. Como ficou provado através da dificuldade de coordenar a resposta do Governo aos níveis regional e local, entre outras lacunas, urge prever uma nova estrutura que articule todas as valências nacionais e que posicione o SNPCE no patamar adequado;

V3 – A integração não ponderada de forma alargada do PCE na ANEPC, nomeadamente no que respeita à separação entre as funções PCE e ProCiv, constitui uma opção que carece de reflexão, tendo em conta a possibilidade de fortes exigências simultâneas sobre ambas as áreas.

V4 – A ausência de uma estratégia nacional de biossegurança, que dificultou a capacidade de resposta nacional;

V5 – O desinvestimento em funções essenciais do Estado, incluindo reservas estratégicas e produção de recursos críticos, particularmente no pós-crise 2008, dificultou a ação inicial contra a pandemia e obrigou a um esforço acrescido das estruturas de resposta;

V6 – A dependência de terceiros em recursos de combate à pandemia, em especial da China, implica a necessidade de uma reflexão sobre a globalização e as interdependências entre países.

2.4.2. Ambiente externo

Neste âmbito, consideram-se as seguintes oportunidades (O) como as mais relevantes para a análise:

O1 – O desenvolvimento de sinergias e economia de escala na edificação e gestão de recursos de emergência, em particular sanitários, pela UE e OTAN no quadro do PCE, para mitigar a insuficiência e a dependência externa neste tipo de recursos;

O2 – O reforço dos laços transatlânticos, contrariando a política isolacionista dos EUA, face ao crescente protagonismo da China;

O3 – O reforço da autonomia da UE relativamente a recursos estratégicos, em particular sanitários, bem como de diversificação das suas origens, face à

dependência externa, neste tipo de recursos, de um reduzido número de países;

O4 – Um maior envolvimento da governança mundial e das OI em áreas críticas como as pandemias, promovendo o multilateralismo como instrumento de soluções conjuntas para problemas globais;

O5 – O papel da diplomacia, potenciando internacionalmente os recursos nacionais de combate à pandemia, em especial no quadro da CPLP;

O6 – A próxima PPCUE, potenciando a experiência e capacidade nacional de combate à pandemia, em particular no âmbito da CPLP.

Enfrentam-se, contudo, algumas ameaças (A) relevantes:

A1 – A desagregação da UE. A reduzida solidariedade entre os EM, na fase inicial da pandemia, o aumento de nacionalismos e o interesse/intervenção de países terceiros podem levar a esta situação.

A2 – O aumento da importância da China na cena internacional, usando o seu poder financeiro, económico e tecnológico, controlado pelo Estado, como instrumento para a prossecução dos seus interesses, em especial face a Estados endividados que dela dependam;

A3 – A manipulação de informação e notícias falsas, que minam a coesão interna e das OI que Portugal integra;

A4 – A competição entre países por recursos críticos de combate a crises pandémicas ou de outro género, incluindo Aliados e EM da UE, devido à elevada dependência externa destes recursos, em particular do mercado chinês;

A5 – A dificuldade de articular a gestão das fronteiras do Espaço Schengen condicionou o combate interno à COVID-19;

A6 – O aumento da insegurança mundial, particularmente no Espaço Estratégico de Interesse Nacional (EEIN), caso se verifique uma redução da capacidade das FFAA em resultado de eventual desinvestimento e redução no orçamento, e a retração de operações de resposta a crises.

2.5. ANÁLISE SWOT E OS NOVOS DESAFIOS Pós-COVID-19

Face aos elementos deduzidos a partir da caracterização dos ambientes interno e externo, identificam-se seguidamente, no Quadro 1, as Linhas de Ação Estratégicas (LAE) a considerar nos Desafios Estratégicos (DE) que se colocam a Portugal no pós-COVID-19.

Quadro 1 – Análise SWOT da Dimensão Político-legal

SWOT Dimensão Político-legal		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES (P)	VULNERABILIDADES (V)
		P1 - Capacidade política para reorientar os recursos nacionais no combate à crise, sem necessidade de imposição legal. P2 - Crescente consciencialização do setor político e da sociedade para o emprego das capacidades das FFAA na gestão de crises. P3 - Coesão dos órgãos de soberania e forças políticas. P4 - Capacidade de iniciativa e disciplina da sociedade civil no combate à pandemia, incluindo na área I&D e produção sanitária de emergência. P5 - Posição geográfica periférica e descontinua, com apenas uma fronteira terrestre.	V1 - Ausência ou pouca clarificação de atribuições e competências de coordenação regional e local de resposta à crise. V2 - Necessidade de uma estrutura nacional de gestão de crises (inexistente) e do seu relacionamento com o futuro SNPCE. V3 - Integração não ponderada do PCE na ANEPC. V4 - Ausência de uma estratégia nacional de biossegurança. V5 - Desinvestimento em funções essenciais do Estado, incluindo reservas estratégicas e produção de recursos críticos. V6 - Dependência de terceiros em recursos de combate à pandemia, em especial da China.
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES (O)	<i>Linhas de Ação Estratégica que usam as Potencialidades para obter vantagens sobre as Oportunidades (PO)</i> PO1 - (P4*O5, O6) Potenciar a capacidade I&D e de produção nacional na área da saúde de emergência, no apoio ao combate global à pandemia, em especial no quadro CPLP. PO2 - (P2*O1) Reforçar a consciencialização da sociedade relativamente ao conceito de defesa nacional, incluindo a confiança e o reconhecimento da relevância das FFAA e FSS na resposta a crises e a importância da cooperação interagências, em linha com as práticas dos países nossos parceiros. PO3 - (P1, P3, P4*O3, O6) Potenciar, na próxima PPCUE, os méritos da resposta nacional à pandemia, no reforço da coesão europeia na resposta a crises. PO4 - (P1, P4*O4, O5) Apoiar os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) em recursos de combate à pandemia, de forma articulada através da CPLP, contribuindo para a sua relevância e reforçando a influência nacional.	<i>LAE que usam as Oportunidades para superar as Vulnerabilidades (VO)</i> VO1 - (V4, V5 V6*O4) Promover uma maior relevância de Portugal na ONU, e desta no acompanhamento e gestão de pandemias, bem como de outras crises com impacto global. VO2 - (V2, V3, V5, V6*O1, O2, O3, O4, O6) Contribuir para a relevância da UE e OTAN na resposta a crises globais, reforçando a influência nacional. VO3 - (V1, V2, V3, V4, V5 * O1, O3, O5, O6) Organizar uma estrutura nacional de gestão de crises, apoiada pelo futuro SNPCE no quadro de orientações e sinergias UE e OTAN, que pondere a separação das funções PCE e ProCiv e promova o reforço e a articulação interna da resiliência nacional, particularmente em termos de capacidades e reservas estratégicas. VO4 - (V1, V4*O1, O4) Promover a elaboração da estratégia nacional de biossegurança que inclua uma estrutura de resposta a pandemias, com a participação das FFAA e as FSS, em articulação com as OI com responsabilidade nesta matéria.
	AMEAÇAS (A)	<i>LAE que usam as Potencialidades para evitar Ameaças (PA)</i> PA1 - (P3 *A1, A2, A3, A4, A5, A6) Promover o reforço da coesão no apoio à UE e à OTAN, enquanto promotores efetivos de segurança e bem-estar.	<i>LAE que minimizam as Vulnerabilidades para evitar Ameaças (VA)</i> VA1 - (V5, V6 * A1, A2, A6) Reforçar a capacidade militar em apoio da política externa do Estado, no esforço de segurança cooperativa, contrariando a capacidade de interferência crescente de Estados terceiros nas decisões estratégicas. VA2 - (V5, V6 * A2, A4) Mitigar a dependência nacional em setores e recursos estratégicos de um reduzido número de países terceiros, em especial não democráticos.

Em linha com a análise realizada, na dimensão político-legal, Portugal enfrentará, no pós-COVID-19, os seguintes DE:

- DE1: Contribuir para o reforço da governança mundial, a fim de garantir uma abordagem atempada, integrada e sinérgica às pandemias, mitigando a competição por recursos que agudize a fragilidade dos mais fracos;
- DE2: Reforçar a cooperação multilateral na OTAN e UE, tendo em vista promover um futuro enquadramento internacional favorável ao desenvolvimento securitário, social, económico e democrático a nível nacional.
- DE3: Reforçar a resiliência nacional, visando melhorar a capacidade de gestão estratégica de crises, incluindo estruturas e informação, bem como a disponibilidade de reservas, produção e acesso a recursos estratégicos.
- DE4: Potenciar a capacidade de resposta nacional à COVID-19 na CPLP, para aumentar a influência e o reconhecimento de Portugal naquela organização.

2.6. LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA Pós-COVID-19

Para vencer os desafios estratégicos identificados, importa agora identificar as LAE, capazes de potenciar o posicionamento e a integração estratégica de Portugal no contexto internacional. Neste contexto, no Quadro 2, são associadas as LAE aos respetivos DE.

Quadro 2 – Desafios Estratégicos e Linhas de Ação Estratégicas.

DESAFIO ESTRATÉGICO	LINHA DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE1: Contribuir para o reforço da governança mundial.	VO1. Promover uma maior relevância de Portugal na ONU, e desta no acompanhamento e gestão de pandemias, bem como de outras crises com impacto global. VO2. Contribuir para a relevância da UE e OTAN, na resposta a crises globais, reforçando a influência nacional.
DE2: Reforçar a cooperação multilateral na OTAN e UE.	PA1. Promover o reforço da coesão no apoio à UE e à OTAN, enquanto promotores efetivos de segurança e bem-estar. PO3. Potenciar, na próxima PPCUE, os méritos da resposta nacional à pandemia, no reforço da coesão europeia na resposta a crises. VA1. Reforçar a capacidade militar em apoio da política externa do Estado, no esforço de segurança cooperativa, contrariando a capacidade de interferência crescente de Estados terceiros nas decisões estratégicas.
DE3: Reforçar a resiliência nacional.	PO2. Reforçar a consciencialização da sociedade relativamente ao conceito de defesa nacional, incluindo a confiança e o reconhecimento da relevância das FFAA e FSS na resposta a crises e a importância da cooperação interagências, em linha com as práticas dos países nossos parceiros. VO3. Organizar uma estrutura nacional de gestão de crises, apoiada pelo futuro SNPCE no quadro de orientações e sinergias UE e OTAN, que pondere a separação das funções PCE e ProCiv e promova o reforço e a articulação interna da resiliência nacional, particularmente em termos de capacidades e reservas estratégicas. VA2. Mitigar a dependência nacional em sectores e recursos estratégicos de um reduzido número de países terceiros, em especial não democráticos. VO4. Promover a elaboração da estratégia nacional de biossegurança que inclua uma estrutura de resposta a pandemias, com a participação das FFAA e as FSS, em articulação com as OI com responsabilidade nesta matéria.
DE4: Potenciar a capacidade de resposta nacional à COVID-19 na CPLP.	PO1. Potenciar a capacidade I&D e de produção nacional na área da saúde de emergência, no apoio ao combate global à pandemia, em especial no quadro CPLP. PO4. Apoiar os PALOP em recursos de combate à pandemia, de forma articulada através da CPLP, contribuindo para a sua relevância e reforçando a influência nacional.

2.7. SÍNTESE CONCLUSIVA

O combate a esta crise pandémica revelou-se extremamente complexo, não apenas em Portugal, como em todo o mundo, uma vez que nenhum país estava verdadeiramente preparado para a enfrentar. Em termos nacionais, além da implementação do estado de alerta e de algumas cercas sanitárias, foi declarado o estado de emergência a 19 de março, prorrogado sucessivamente até 2 de maio, facto que nunca tinha acontecido desde o 25 de abril de 1974.

Contudo, a resposta nacional à crise contou com diversos fatores que contribuíram decisivamente para o bom resultado, sendo de destacar a experiência de outros países, a coesão política, a compreensão, o civismo e o sentido de disciplina da sociedade, o bom desempenho do SNS, bem como a iniciativa de diversas empresas e o empenhamento das FFAA e das FSS. Esta conjuntura permitiu “achatar” a curva de evolução do número de casos e mitigar as vulnerabilidades da capacidade sanitária do país, a que acresce a dificuldade de aquisição de equipamento sanitário devido à forte competição dos países por estes recursos e à dependência externa para os adquirir, em particular do mercado chinês.

No entanto, esta crise é também uma excelente oportunidade para incrementar a resiliência nacional, que necessita de ser reforçada em diversas áreas críticas, destacando-se o PCE, que tem por objetivo estudar e planear a gestão política de crises, cuja integração na ANEPC justifica uma ampla reflexão. O SNPCE, com o diploma que o estabelece a aguardar aprovação, permitirá apoiar a capacidade nacional de gestão de crises, cuja estrutura formal foi revogada em 2008, o que facilitará a gestão política e a coordenação operacional, em particular no que respeita à resposta a ameaças e riscos de carácter biológico, sendo para tal necessário uma estratégia nacional de biossegurança.

Sublinha-se, igualmente, a necessidade de uma reflexão sobre a importância do multilateralismo como instrumento promotor de soluções conjuntas para problemas globais e o reforço do papel da ONU, OTAN e UE na governança mundial, bem como sobre a globalização e as interdependências entre países, nomeadamente a excessiva dependência da China em recursos críticos, em particular os sanitários.

Decorrente da análise do enquadramento internacional, realça-se o desafio de Portugal contribuir para o fortalecimento das OI que integra, reforçando a sua influência e identificando as tendências mais favoráveis ao seu desenvolvimento securitário, social e económico. Neste âmbito, a PPCUE poderá constituir uma oportunidade para Portugal contribuir para a coesão política e económica da UE, incrementando a sua autonomia em recursos estratégicos, bem como, e fruto do reconhecimento internacional de que a resposta nacional à pandemia tem sido

alvo, para a afirmação do país na cena internacional, em particular no quadro das relações UE-África, no contexto dos interesses portugueses.

Ainda no quadro da União e igualmente no da OTAN, acresce relevar a necessidade de ponderar politicamente a regulação da informação transmitida nas diversas redes sociais e outros meios de comunicação, face ao seu emprego estratégico cada vez mais generalizado, em especial na manipulação de informação e difusão de *fake news* por países terceiros.

Finalmente, o quadro estratégico acima caracterizado permitirá ao país melhorar as suas capacidades de planeamento e de resposta a crises, aumentando o seu prestígio e reconhecimento internacional, designadamente no âmbito da CPLP, através de uma participação mais ativa na resposta internacional a crises.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia da República. (2008). *Trabalhos parlamentares para aprovação da Lei de Segurança Interna* [versão PDF]. Retirado de <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/10/03/083/2008-04-19?sft=true&pgs=48-65&org=PLC&plcdf=true#p53>
- Assembleia da República. (2020a, 7 de abril). Audição do Ministro da Defesa Nacional [Página online]. Retirado de <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=4459&title=audicao-do-ministro-da-defesa-nacional>
- Assembleia da República. (2020b, 21 de abril). Audição do Chefe de estado-Maior-General das Forças Armadas [Página online]. Retirado de <https://canal.parlamento.pt/?cid=4474&title=audicao-do-chefe-do-estado-maior-general-das-forcas-armadas>
- Autoridade da Mobilidade e dos Transportes. (2018). *Acompanhamento do Mercado Portuário, Relatório de dezembro de 2018* [versão PDF]. Retirado de <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/modo-mar%C3%ADtimo-fluvial-e-portu%C3%A1rio>
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2020, 24 de março). Ativado o Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil [Página online]. Retirado de <http://www.prociv.pt/pt-pt/paginas/noticias.aspx#/collapse-5>
- Autoridade Nacional de Proteção Civil. (2010). *Diretiva Operacional Nacional n.º 3 da ANPC – Dispositivo Integrado de Operações Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico* [versão PDF]. Retirado de http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/LEGISLACAONORMATIVOS/Directivas/ANPC_DON-3_NRBQ.pdf
- Center for Health Security. (2019, 18 de outubro). About the Event 201 exercise [Página online]. Retirado de <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/about>

- Câmara Municipal de Viseu. (2020, 11 de abril). COVID-19: Presidente da Câmara manifesta indignação face à proibição de disponibilização de dados locais da pandemia aos Municípios [Página *online*]. Retirado de <http://www.cm-viseu.pt/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-categories/78-demo/slides/5917-covid-19-presidente-da-camara-manifesta-indignacao-face-a-proibicao-de-disponibilizacao-de-dados-locais-da-pandemia-aos-municipios>
- Câmara Municipal do Porto. (2020, 30 de março). COMUNICADO: Câmara do Porto não foi informada nem aceita cerco sanitário que seria extemporâneo [Página *online*]. Retirado de <http://www.porto.pt/noticias/comunicado-camara-do-porto-nao-foi-informada-nem-aceita-cerco-sanitario-que-seria-extemporaneo>
- Carvalho, M. (2020, 11 de abril). A União Europeia saiu do ventilador [Página *online*]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/11/politica/editorial/uniao-europeia-saiu-ventilador-1911883>
- Comissão Europeia. (2020a, 24 de fevereiro). Resposta ao COVID-19 [Página *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_20_307
- Comissão Europeia. (2020b, 25 de março). Coronavirus: Commission issues guidelines to protect critical European assets and technology in current crisis [Página *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_528
- Costa, A. (2020, 18 de abril). Praias com restrições, escolas, lojas, futebol, festivais, cinemas - Como vai Costa reabrir Portugal [Página *online*]. Retirado de <https://executivedigest.sapo.pt/praias-com-restricoes-escolas-lojas-futebol-festivais-cinemas-como-vai-costa-reabrir-portugal/>
- Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março (2020). *Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*. Diário da República, 1.ª Série, 57, 11-(5) a 11-(17). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março (2020). *Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*. Diário da República, 1.ª Série, 55, 13-(2) a 13-(4). Lisboa: Presidência da República.
- Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril (2020). *Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*. Diário da República, 1.ª Série, 66, 31-(2) a 31-(5). Lisboa: Presidência da República.

- Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril (2020). *Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*. Diário da República, 1.ª Série, 76, 7-(2) a 7-(5). Lisboa: Presidência da República.
- Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho (2004). *Criou o Sistema Nacional de Gestão de Crises*. Diário da República, 1.ª Série, 170, 4507-4508. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro (2011). *Lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros*. Diário da República, 1.ª Série, 249, 5516-(2) a 5516-(14). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março (2012). *Alterou o Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março, que aprova a Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de emergência*. Diário da República, 1.ª Série, 61, 1436-1439. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 1798-1808. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (2020). *Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19*. Diário da República, 1.ª Série, 52, 22-(2) a 22-(13). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 14-E/2020, de 13 de abril (2020). *Estabelece um regime excecional e temporário para a conceção, o fabrico, a importação, a comercialização nacional e a utilização de dispositivos médicos para uso humano e de equipamentos de proteção individual*. Diário da República, 1.ª Série, 72, 86-(2) a 86-(5). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 19-B/2020, de 30 de abril (2020). *Altera o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional*. Diário da República, 1.ª Série, 85, 7-(6)-7-(7). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Delors, J. (2020, 28 de março). Covid-19: Falta de solidariedade é um “perigo mortal” para a Europa [Página *online*]. Retirado de <https://www.saudemais.tv/noticia/9246-covid-19-falta-de-solidariedade-e-um-perigo-mortal-para-a-europa-jacques-delors>
- Despacho n.º 3186-D/2020, de 10 de março (2020). *Suspensão de voos de Itália*. Diário da República, 2.ª Série, 48, 416-(5). Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações.

- Despacho n.º 3298-B/2020, 13 de março (2020). *Declaração de situação de alerta em todo o território nacional*. Diário da República, 2.ª série, 52, 452-(3) a 452-(4). Lisboa: Gabinetes do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde.
- Despacho n.º 3298-C/2020, de 13 de março (2020). *Determina a interdição do desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais*. Diário da República, 2.ª Série, 52, 452-(5). Lisboa: Gabinetes do Ministro da Administração Interna, da Ministra da Saúde e do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações.
- Despacho n.º 3427-A/2020, de 18 de março (2020). *Interdita o tráfego aéreo com destino e a partir de Portugal de todos os voos de e para países que não integram a União Europeia, com determinadas exceções*. Diário da República, 2.ª Série, 55, 311-(2) a 311-(3). Lisboa: Gabinetes dos Ministros da Defesa Nacional e da Administração Interna, da Ministra da Saúde e do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações.
- Despacho n.º 3389/2020, de 18 de março (2020). *Determina a constituição do «Grupo de Acompanhamento e Avaliação das Condições de Abastecimento de Bens nos Setores Agroalimentar e do Retalho em Virtude das Dinâmicas de Mercado determinadas pelo Covid-19»*. Diário da República, 2.ª série, 55, 49-50. Lisboa: Gabinetes do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital e da Ministra da Agricultura.
- Despacho n.º 3545/2020, de 21 de março (2020). *Determina a composição da Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*. Diário da República, 2.ª série, 57-A, 2-2. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Despacho n.º 4235-B/2020, de 6 de abril (2020). *Procede à nomeação das autoridades que coordenam a execução da declaração do estado de emergência no território continental*. Diário da República, 1.ª Série, 68, 555-(2). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Direção-Geral da Saúde. (2020, 11 de abril). Ponto de Situação Atual em Portugal [Página online]. Retirado de <https://COVID-19.min-saude.pt/ponto-de-situacao-atual-em-portugal/>
- European Centre for Disease Prevention and Control. (2018). *Documento Técnico: HEPSA - Instrumento de autoavaliação da preparação para emergências na área da saúde* [versão PDF]. Retirado de <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/HEPSA-health-emergency-preparedness-self-assessment-tool-user-guide-PT.pdf>
- European Centre for Disease Prevention and Control. (2019, 10 de abril). COVID-19 [Página online]. Retirado de <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-pandemic>

- Fernandes, S. e Simão, L. (Coord.). (2019). *O Multilateralismo, conceitos e práticas no século XXI* [versão PDF]. Retirado de <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/47526/1/Multilateralismo.pdf>
- Freitas, A. (2019, 25 de junho). Portugal investiu em ciência mais 168 milhões de euros em 2018 [Página online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2019/06/25/ciencia/noticia/portugal-investiu-ciencia-168-milhoes-euros-2018-1877577>
- Gaspar, M. (2020, 31 de março). Mundos Paralelos [Página online]. Retirado de https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/3598/Mundos_paralelosf
- Governo Português. (2018). *Estratégia Nacional para a Promoção da Produção de Cereais* [versão PDF]. Retirado de http://www.gpp.pt/images/Destaques/Banner_Principal/ENPPC_-versoFinal.pdf
- Governo Português. (2020a, de 28 de fevereiro). Comunicado do MDN [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=articulacao-operacional-entre-forcas-armadas-e-de-seguranca-permite-enfrentar-melhor-ameacas-a-seguranca-interna>
- Governo Português. (2020b). *Nota à comunicação social* [versão PDF]. Retirado de <https://covid19estamoson.gov.pt/wp-content/uploads/2020/03/20200303-Comiss%C3%86o-Nacional-de-Prote%E2%80%A1%C3%86o-Civil-aborda-coordena%E2%80%A1%C3%86o-estrat%E2%80%9Agica-dos-mecanismos-de-preven%E2%80%A1%C3%86o-e-resposta-ao-Covid19.pdf>
- Governo Português. (2020c, de 19 de março). Constituído gabinete de crise [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=constituído-gabinete-de-crise>
- Governo Português. (2020d, 13 de abril). Declaração após a reunião da Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugueses-mostraram-inexcedível-civismo-durante-a-pascoa>
- Governo Português. (2020e). *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência* [versão PDF]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=356942e0-b872-4659-9309-c4cdfd760622>
- Governo Português. (2020f, 17 de abril). Conferência de imprensa do Conselho de Ministros de 17 de abril de 2020 [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=dever-geral-de-recolhimento-mantem-se-em-vigor-durante-os-proximos-15-dias>
- Governo Português. (2020g, de 23 de abril). Comunicado do Conselho de Ministros [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=342>

- Instituto de Estudos Superiores Militares. (2007). *Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica*, ME 71-00-08. Lisboa: Autor.
- Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (1986). *Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência alterado pelas Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro*. Diário da República, 1.ª Série, 225, 2779-2783. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto (2009). *Estabelece um sistema de vigilância em saúde pública*. Diário da República, 1.ª Série, 162, 5491-5495. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto (2015). *Altera e republica a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 149, 5311-5326. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Loureiro, C. D. (2015). *As Relações Económicas Luso-Chinesas* (Relatório de Estágio de Mestrado em Economia e Gestão Internacional). Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto.
- Lusa. (2018, 12 de setembro). Parlamento Europeu preocupado com investimentos chineses na UE [Página online]. Retirado de <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/detalhe/parlamento-europeu-preocupado-com-investimentos-chineses-na-ue>
- Lusa. (2020a, 25 de março). ONU pede “atenuação” urgente das sanções contra países como o Irão [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/2020/03/25/onu-pede-atenuacao-urgente-das-sancoes-contra-paises-como-o-irao/>
- Lusa. (2020b, 3 de abril). Medidas adotadas em Portugal foram das mais rápidas da Europa [Página online]. Retirado de <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/medidas-adotadas-em-portugal-foram-das-mais-rapidas-da-europa-12027851.html?fbclid=IwAR0RMEamBx5iCqyAZvPNscD8wOKNPrwZa6dUsnK9fLadR6NmJJuMnogUTwk>
- Mateus, J. (2019, 30 de novembro). Investimento público não chega a €350 por português [Página online]. Retirado de <https://leitor.expresso.pt/semanario/semanario2457/html/economia/temas/investimento-publico-nao-chega-a-350-por-portugues>
- Ministério da Saúde. (2020). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por Novo Coronavírus (COVID-19)* [versão PDF]. Retirado de https://covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/03/Plano-de-Contingência-Novo-Coronavirus_Covid-19.pdf

- Ministro de Administração Interna. (2020, de 28 de abril). Conferência de Imprensa [Televisão]. SIC Notícias.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020, 2 de abril). Coronavirus response: NATO Foreign Ministers to address COVID-19 crisis [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174862.htm
- Organização Mundial de Saúde. (2020, 11 de março). WHO characterizes COVID-19 as a pandemic [Página online]. Retirado de <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de junho (2011). *Procede à exoneração de todos os governadores civis existentes*. Diário da República, 2.ª série, 124, 27429. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2013, de 11 de dezembro (2013). *Aprova o Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 87, 6756. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2018, de 26 de julho (2018). *Estratégia nacional para a promoção de produção de cereais*. Diário da República, 1.ª série, 143, 3702-3705. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2020, 14 de março (2020). *Determina a adoção de medidas extraordinárias de resposta à pandemia da doença COVID-19, no âmbito da ciência e inovação*. Diário da República, 1.ª série, 73, 12-15. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, de 16 de março (2020). *Repõe, a título excecional e temporário, o controlo documental de pessoas nas fronteiras no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19*. Diário da República, 1.ª série, 53, 57-(2) a 57-(4). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Sá, M. T. (2020, 7 de abril). O multilateralismo e as crises. *Público*, 30.
- Serviço Nacional de Saúde. (2020, de 11 de março). Conferência de Imprensa Diária [Página online]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/03/12/covid-19-informacao-aos-cidadaos/>

- Singh, I. (2018). *The essence of Aristoteles life* [versão PDF]. Retirado de <https://books.google.pt/books?id=lm07DwAAQBAJ&pg=PT62&lpg=PT62&dq=someday+most+likely+something+unlikely+will+ happen ,+aristotelis&source=bl&ots=NkjCyUO5g0&sig=ACfU3U1gwsqdqWxX8uqRHwVFDfLg0y69zg&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwiE67jKlYzpAhUE2uAKHVSLC00Q6AEwAHoECAgQAQ#v=onepage&q=someday%20most%20likely%20something%20unlikely%20will%20happen%2C%20aristotelis&f=false>
- Walsh, B. (2020, 4 de março). We should have seen the coronavirus coming [Página *online*]. Retirado de <https://www.axios.com/coronavirus-pandemic-us-preparation-failure-f84e657e-2ba4-4d64-9819-d13a647350f5.html>

CAPÍTULO 3

DIMENSÃO ECONÓMICA

Autores:

COR AM Armando José Rei Soares Ferreira
CMG AN João Lumley Norte
COR ADMAER Paula Cristina Veloso Costa de Passos Sousa
COR ADMAER David José Gaspar

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Oficial apoiante:

MAJ ENG João Pedro dos Reis Bento

3.1. INTRODUÇÃO

A crise⁹ sanitária provocada pelo novo coronavírus suscita uma série de questões associadas à saúde económica dos Estados e à sua capacidade de enfrentar situações adversas, num contexto geoeconómico amplamente marcado pela globalização, pelo que importa identificar os desafios estratégicos que se colocam a Portugal na pós-pandemia caracterizando, no quadro da metodologia Político-legal, Económica, Social, Tecnológica e Securitária, a dimensão “Económica”.

Nesse sentido, este trabalho irá analisar e caracterizar a situação nacional, nas perspetivas macro e microeconómicas, com base nos fatores geopolíticos/geoestratégicos, para depois analisar o impacto da pandemia do COVID-19 na resiliência nacional, conforme preconizado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, finalizando com uma análise SWOT (***Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats***), donde serão identificado os desafios estratégicos e as linhas de ação estratégicas, no domínio económico, para um período pós-COVID-19.

3.2. SITUAÇÃO NACIONAL

Dos fatores geopolíticos/geoestratégicos, com especial influência para a dimensão económica, desenvolveu-se uma análise e caracterização da situação nacional, no contexto europeu e mundial, antes e durante a pandemia.

3.2.1. Fator Físico

Situado no extremo sudoeste da Europa, Portugal compreende um território continental e duas regiões autónomas (RA): os arquipélagos dos Açores e da

⁹ Vide este e outros conceitos em Apêndice B.

Madeira. Faz fronteira terrestre com Espanha, a Este e a Norte, e é limitado, a Oeste e a Sul, pelo Oceano Atlântico, onde se situam as duas RA. Estas duas realidades, o mar, que comporta um elevado potencial económico ainda por explorar, e a Europa, que alberga o projeto político e económico do qual Portugal faz parte, designado por União Europeia (UE), relevam para a dimensão económica em estudo.

O território português é caracterizado por um relevo e solos favoráveis, designadamente, para a agricultura e pastorícia, num clima mediterrâneo temperado (fonte de recursos naturais como o sol e o vento), pelo que oferece um potencial económico que deverá ser aproveitado, não obstante a evolução das alterações climáticas registadas nos últimos tempos. Ainda neste diagnóstico geográfico, regista-se o facto dos seus principais rios nascerem em Espanha, pela importância estratégica que comporta.

3.2.2. Fator Humano

Este fator tem sido marcado pela saída de mão-de-obra, quer a mais qualificada, quer as demais (Figura 1), na procura de melhores retribuições financeiras (emigração), sendo hoje o país da UE com mais emigrantes em proporção da população residente.

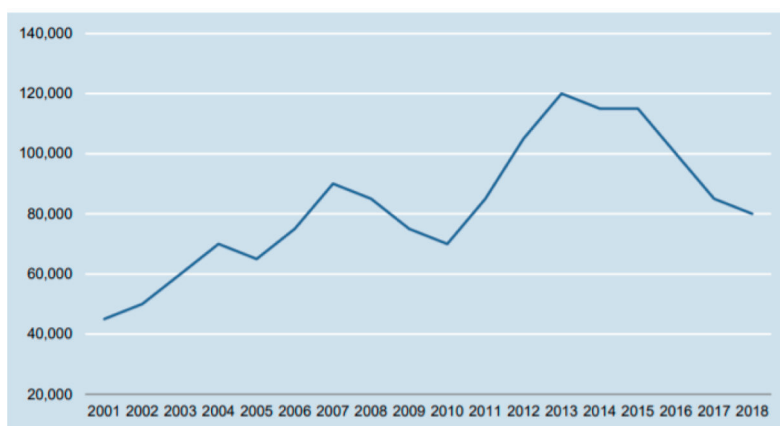


Figura 1 – Estimativa¹⁰ das saídas totais de emigrantes portugueses, 2001-2018

Fonte: Observatório da Emigração (2019).

O número total de emigrantes portugueses a residir no estrangeiro, era, em 2017, aproximadamente 2,3 milhões, ou seja, mais de 20% dos nascidos em Portugal (Observatório da Emigração, 2019).

¹⁰ Elaborado com base nos dados sobre as entradas de portugueses nos países de destino.

Em 2018, a taxa de natalidade foi de 8,5 crianças por cada mil habitantes e a taxa de mortalidade de 11 por cada mil habitantes (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2020), verificando-se um continuado envelhecimento da população. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), Portugal, em 2016, era um dos países mais envelhecidos da UE, onde 20,7% da sua população tinha 65 ou mais anos, valor só superado pela Alemanha, Grécia e Itália (INE, 2018b, p. 16). Quanto à aglomeração da população, esta concentra-se junto ao litoral, mais nas áreas metropolitanas, revelando assimetrias estruturais de ocupação do território, (Figura 2), devido, essencialmente, ao envelhecimento e falta da renovação da população, o que está a contribuir para o abandono das regiões do interior (INE, 2017, p. 7), constituindo-se como forte condicionante em atividades económicas do setor primário (e.g. agricultura).

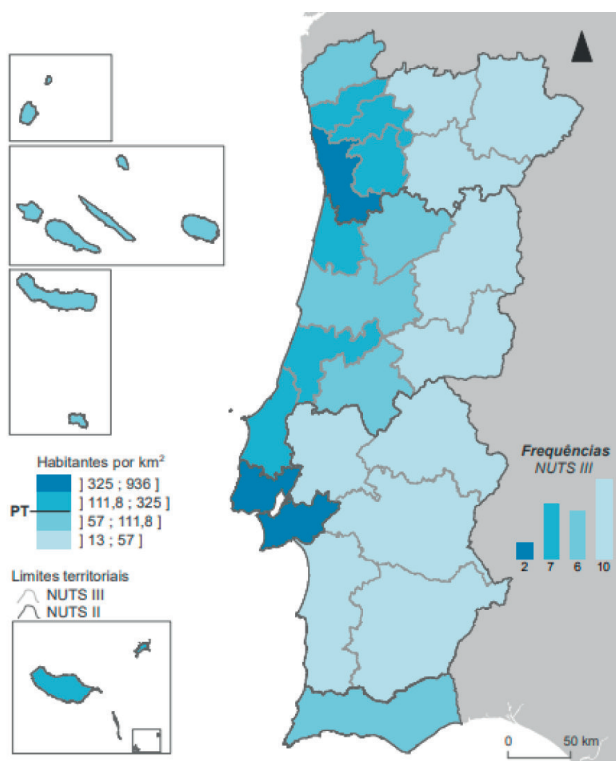


Figura 2 – Densidade populacional em Portugal - 2016

Fonte: INE (2017).

3.2.3. Fator Recursos

A economia nacional apresenta uma forte dependência da importação de bens, em termos globais, conforme revela a balança comercial portuguesa (Figura 3).

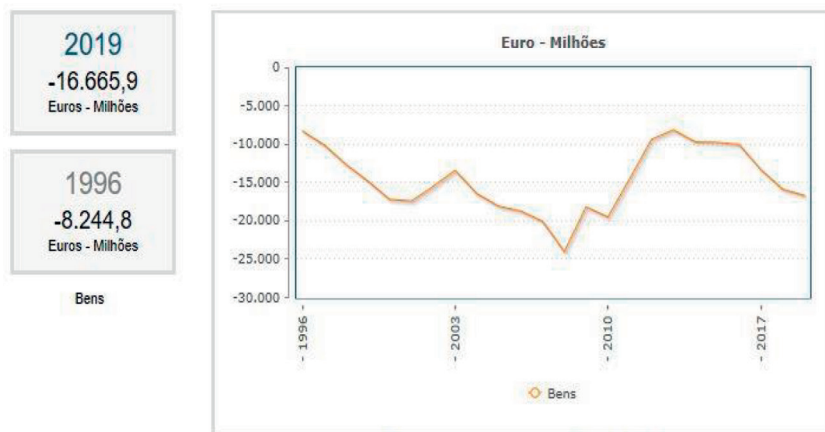


Figura 3 – Balança comercial portuguesa 1996-2019

Fonte: Pordata (s.d.a).

Essa debilidade, não exclusiva de Portugal, ficou ilustrada com a recente carência de produtos da área da saúde (e.g. ventiladores) cujo impacto só não foi maior devido à evolução menos agressiva da pandemia, comparativamente com outros países, como em Espanha e Itália (Barbosa, 2020) e que, por isso, também não afetou os bens essenciais, especialmente na área alimentar, cujo déficit é dos maiores da Europa¹¹.

O saldo da balança comercial dos “Produtos agrícolas e agroalimentares” (exceto bebidas), apresenta um saldo negativo elevado (Figura 4), continuando os países Intra-UE a ter um papel preponderante nas importações nacionais (INE, 2018a, pp. 79-81). Apesar do excedente na produção de azeite, vinho e cerveja, por exemplo, Portugal é deficitário em bens críticos como cereais (20,5%¹², exceto arroz), frutas (68,3%), carnes (76,7%), leguminosas secas (18%), entre outros (INE, 2018a, p.p. 99-109). Porém, as atividades associadas às florestas têm apresentado um saldo positivo (2.493 milhões de euros, em 2016), donde resulta, no conjunto deste complexo agroflorestal, uma balança comercial positiva.

¹¹ A Europa, apesar de não ter nenhum país com 100% de autossuficiência alimentar, apresenta, no seu todo, um saldo alimentar positivo (Andrade, 2018)

¹² Nível de autossuficiência.

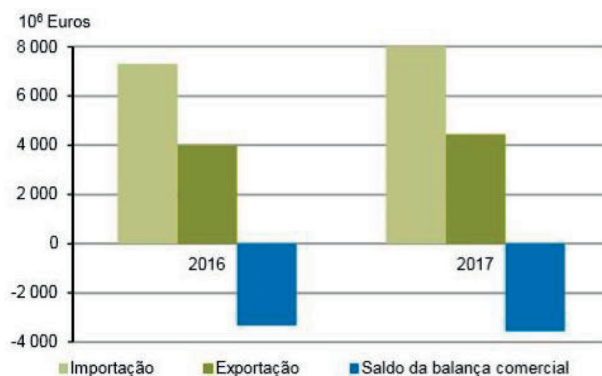


Figura 4 – Comércio Internacional de Produtos agrícolas e agroalimentares
 Fonte: INE (2018a, p. 79).

Para o crescimento destas atividades, Portugal apresentou uma estratégia para a agricultura e o desenvolvimento rural, operacionalizado através de programas de desenvolvimento rural, para o período de 2014-2020, com o objetivo de aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal, promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais e revitalizar económica e socialmente as zonas rurais (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, s.d., p. 48).

Ao nível dos recursos energéticos, Portugal (a exemplo da restante UE) apresenta uma forte Dependência Energética (Direção-Geral de Energia e Geologia [DGEG], 2018, p. 15), situando-se, em 2018, na ordem dos 77% (Figura 5).

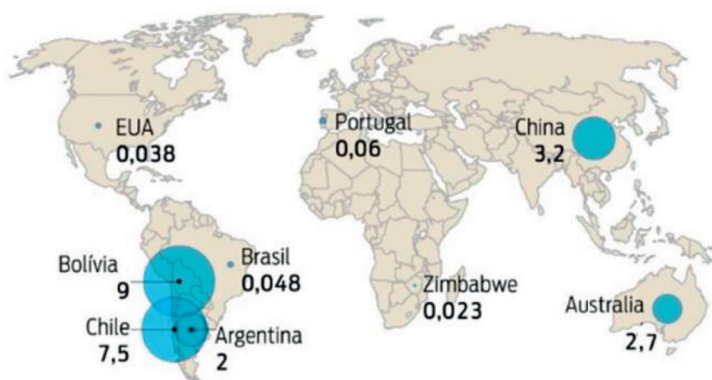


Figura 5 – Dependência Energética nacional
 Fonte: DGEG (2018, p. 14).

Portugal apresenta também um potencial mineiro considerável, desde o Lítio, uma das “energias do futuro” (Franco, s.d.), sendo um dos principais produtores mundiais (Figura 6) passando por Cobre, Zinco e Tungsténio, entre outros. Considerando a dependência da UE em certas matérias-primas existentes em Portugal, o potencial mineiro constitui igualmente uma oportunidade de desenvolvimento da indústria extrativa nacional (DGEG, 2014, p.2).

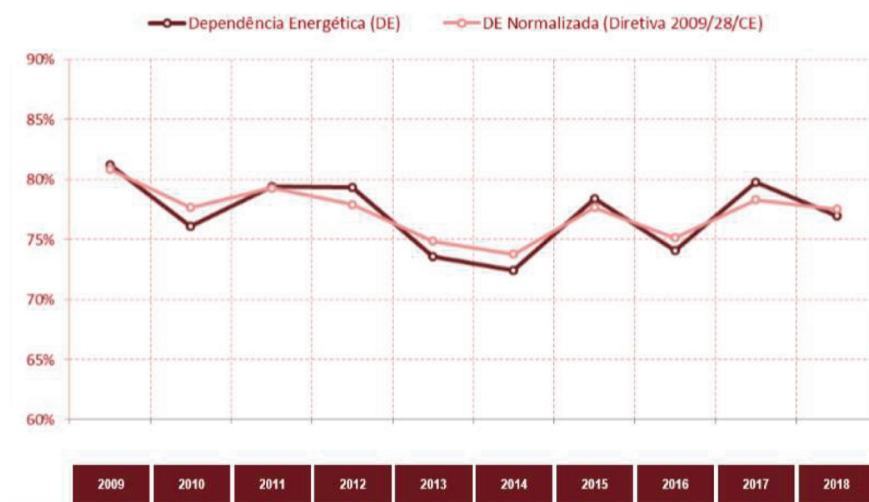


Figura 6 – Produtores Mundiais de Lítio

Fonte: Diniz (2019).

Quanto ao espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional, Portugal dispõe de um potencial que interessará explorar, de forma a obter novos recursos naturais (incluindo o desenvolvimento da biotecnologia marinha e a sua aplicação na farmacêutica, com especial relevância neste contexto de crise pandémica, cosmética ou indústria alimentar) e a extração de novos minerais, metais, inertes e outros que atualmente ainda não se antecipa (Cunha, 2011, pp. 45-46). Neste âmbito, importa realçar que a exploração dos recursos marítimos, no contexto mundial, já se encontra numa fase de maturidade em alguns casos (e.g. energia eólica *offshore*), em fase embrionária noutros (e.g. cultivo de algas para biocombustível ou aquacultura *offshore*) e ainda outros numa fase de projeto, como a referida extração de minerais ou o aproveitamento da energia das ondas (Cunha, 2011, pp. 45-49).

3.2.4. Fator Circulação

Num mundo globalizado, a importância do mar, como meio de circulação,

é muito significativa, tal como consta da Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente — Horizonte 2026, em anexo I, à Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017: de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, em 2050, o transporte de mercadorias representará mais de 4,3 vezes o valor de 2010, prevendo-se que o transporte marítimo represente cerca de 83 % desse volume total (mesmo desconhecendo o impacto da pandemia para esta estimativa, o volume deverá continuar a ser muito significativo). Neste contexto, é de destacar a localização geoestratégica de Portugal, no cruzamento das principais rotas marítimas (reforçado com o alargamento do canal do Panamá), sendo preponderante a existência de diversos portos, um dos quais de águas profundas, que pode acolher os maiores navios do mundo (Sines). Em termos estruturais, torna-se essencial a expansão do porto de Sines e o reforço das acessibilidades ferroviárias aos portos, com a melhoria dessas ligações a Espanha, para transportes de mercadorias.

3.2.5. Fator Científico-tecnológico

Relativamente aos gastos em Investimento & Desenvolvimento (I&D) (Figura 7), uma área importante para o desenvolvimento económico, constata-se que Portugal se situava, em 2017, abaixo da média europeia (2,07%) e longe da meta dos 3% do Produto Interno Bruto (PIB), estabelecida pela Estratégia “Europa 2020” (Eurostat, 2019).

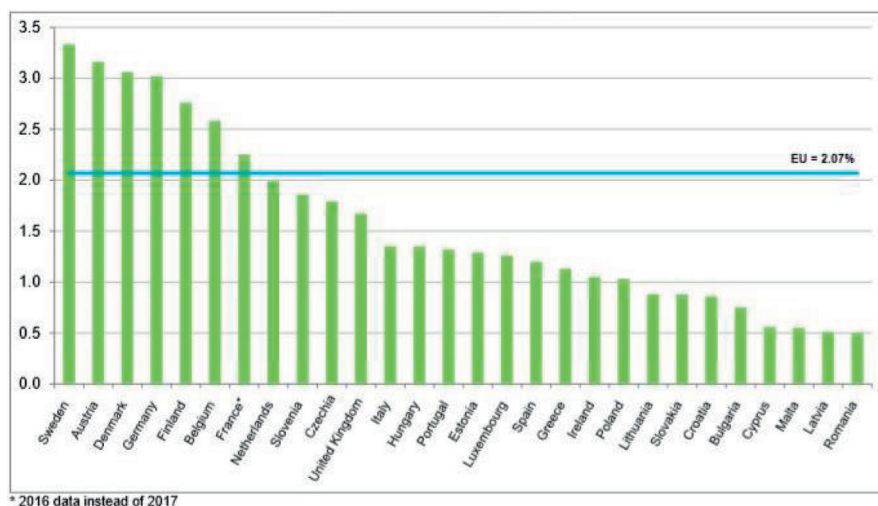


Figura 7 – UE: Gastos em I&D em percentagem do PIB

Fonte: Eurostat (2019).

Todavia, Portugal foi dos países que mais cresceram no período de 2003-2008, cifrando-se em 1,51 % do PIB, em 2008 (Figura 8), tendo sofrido uma queda com a crise da dívida soberana, encontrando-se, até recentemente, numa fase de recuperação (Eurostat, s.d.).



Figura 8 – Portugal: Evolução da despesa em I&D por percentagem do PIB

Fonte: Eurostat (s.d.).

3.2.6. Fator Estruturas

No que respeita à estrutura económico-financeira, a caracterização da situação portuguesa tem que passar pela designada crise da dívida pública europeia¹³. Esta crise, que ameaçou a própria sobrevivência do euro e a estabilidade financeira global, assumiu características especiais, não unicamente por causa da situação de desequilíbrios macroeconómicos acentuados e altos níveis de dívida pública que alguns países apresentavam, Portugal, incluído, mas também porque o processo de construção da moeda única não se encontrava consolidado (Alexandre, Conraria & Bação, 2019, prefácio). Nesta decorrência, Portugal efetuou um pedido de apoio à Comissão Europeia (CE), em 2011, tendo ficado sujeito a um rigoroso programa de assistência financeira.

Após um tempo de depressão coletiva, vivido durante o período da TROIKA (2011-2014), Portugal parecia atravessar um momento de crescimento da economia,

¹³ Também conhecida pela “Crise da dívida soberana”, “Crise da Zona Euro” ou “Crise do Euro”.

após os sucessos¹⁴ orçamentais de 2016 e 2017, tendo apresentado o Programa de Estabilidade para o período 2018-2022, que seria decisivo para a consolidação orçamental e redução dos níveis de dívida pública (Pereira, Cabral, Morais & Vicente, 2018, prefácio pp.1-7).

Neste seguimento, em 2019, Portugal apresentou um excedente no saldo das contas públicas, com a zona euro e a UE a registarem défices de 0,6% do PIB: segundo Lusa (2020b), “Portugal passou de um défice de 0,4% do PIB em 2018 para um excedente público de 0,2% do PIB”, em 2019. Sublinhou ainda Lusa (2020b) que “o rácio do défice público em relação ao PIB subiu, na zona euro, passando de 0,5% em 2018 para 0,6% em 2019, e na UE, de 0,4% para 0,6%.”

Um dos fortes contributos no desenvolvimento económico nacional, tem origem no setor terciário (em especial, nas áreas ligadas ao turismo), conforme se pode avaliar na distribuição do Valor Acrescentado Bruto (VAB) dos vários setores de atividades económicas (Figura 9).

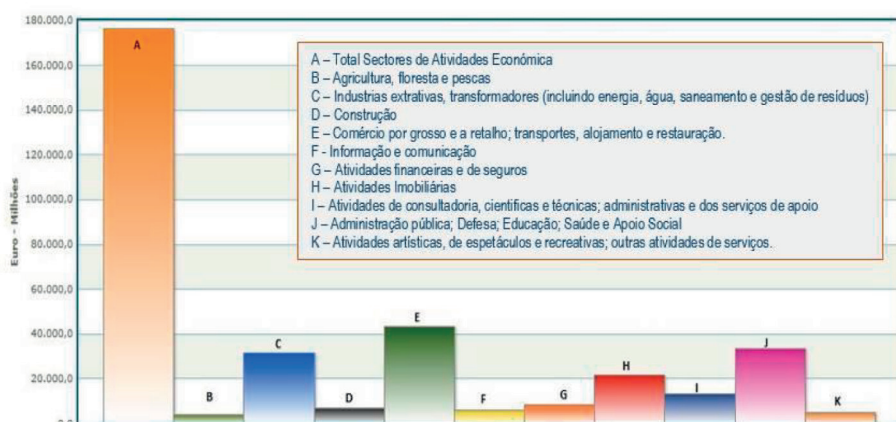


Figura 9 – Portugal: VAB por atividade económica (Euro) - 2019

Fonte: Adaptado a partir de Pordata (s.d.b).

Contudo, o que se apresenta como potencialidade em determinados cenários, noutros, poderão constituir uma séria fragilidade: num inquérito rápido e excecional às empresas, promovido pelo INE e Banco de Portugal (BdP) (BdP, 2020a, p. 2), verificou-se que o segmento do alojamento e restauração foi aquele que maior impacto sofreu (Figura 10). Porque os apoios financeiros não permitem

¹⁴ O défice de 2016 foi de 2,1% do PIB, o valor mais baixo em regime democrático, e o de 2017, ficaria em 0,92% do PIB sem a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, mas com esta injeção de capital acabou assim por ficar em 2,96%.

acorrer total e simultaneamente a todos os setores, torna-se necessário promover, no futuro, um maior equilíbrio das atividades concorrentes para a economia nacional, reforçando a resiliência nacional.

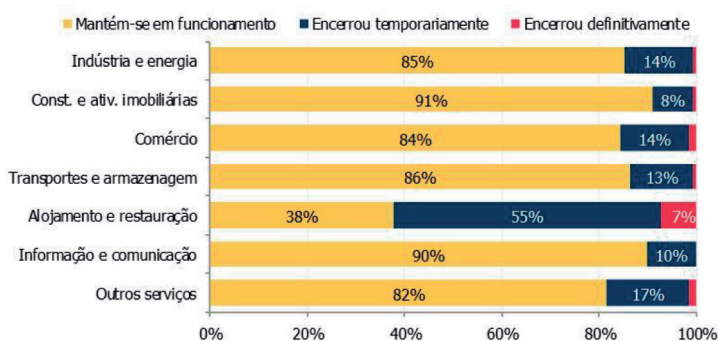


Figura 10 – Situação das empresas na semana de 6 a 10 de abril de 2020

Fonte: Pordata (BdP, 2020a, p.2).

No que respeita ao peso da dívida pública, apesar de Portugal ter a terceira maior entre os Estados Membros, viu o peso da sua reduzir-se de 122% para 117,7% do PIB, em 2019.

Com a atual crise pandémica, dada a sua natureza complexa e transversal e o encerramento de grandes setores da economia, antevê-se um cenário económico preocupante, que deixará marcas significativas. Algumas economias encontram-se já em fase de estagnação, o crescimento económico líquido não existe, tendo o aumento da dívida ultrapassado o crescimento económico nas principais economias mundiais, fazendo antecipar uma recessão (Janeiro, 2020).

Segundo o economista Miguel Castro (março de 2020, cit. por Ferreira & Carvalho, 2020) “vamos ter um segundo trimestre, em princípio, muito mau a nível dos principais indicadores — taxa de desemprego, crescimento do PIB [...]”. Paralelamente, adverte que os instrumentos que seguissem na direção de mutualizar a dívida, ajudariam a evitar uma crise das dívidas, face à pouca margem de manobra a nível de política orçamental, para fazer o que for necessário no sentido de estabilizar a situação económica de muitos países na Europa.

Os números positivos recentes das contas do Estado (Figura 11), passam para um outro plano, perante a realidade incerta do que aí vem. Suspiro e Oliveira (2020) referem pistas deixadas pelo Ministro das Finanças (MF), Mário Centeno: “em vez da economia crescer 2,2%, como no ano passado, ou 1,9%, como se esperava para este ano, está em perspetiva uma recessão anual, ainda que com

alguma retoma no segundo semestre” e, ainda, que “em vez de um excedente das contas públicas, teremos uma degradação do saldo de vários pontos percentuais do PIB, ou seja, déficit.”

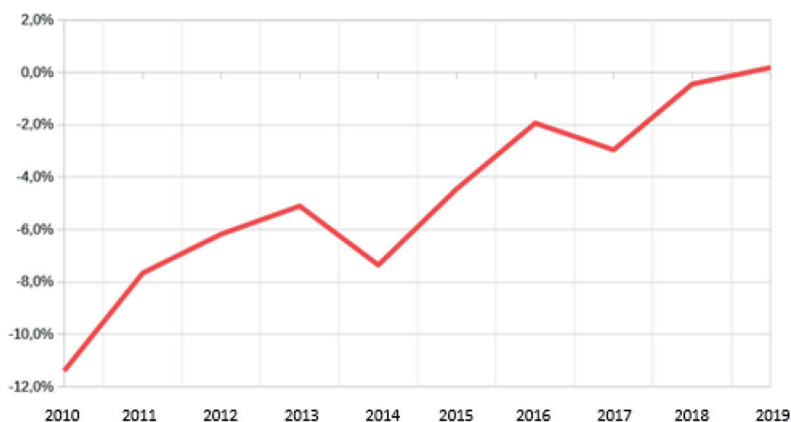


Figura 11 – Contas Públicas - Saldo Orçamental

Fonte: Adaptado a partir de Aguiar (2020).

Também a projeção do Fundo Monetário Internacional (FMI) prevê que o déficit em Portugal atinja os 7,1% do PIB este ano. Considerando que o FMI tem expectativa numa descida de 8% do PIB português, o déficit das contas públicas poderá elevar-se a quase 14 mil milhões de euros. Para 2021, a previsão ainda é negativa, na ordem de 1,9% do PIB (Suspiro, 2020).

A confirmar-se, o saldo negativo do Estado poderá voltar aos níveis da era da TROIKA, onde registou um déficit de 7,7% em 2011 (ano do resgate financeiro), de 11,4% em 2010 (valores corrigidos em alta) ou de 7,4%, em 2014¹⁵. Já a dívida pública deverá atingir os 135% do PIB este ano, contra os 118% registados no final de 2019 (Suspiro, 2020).

Ainda nesta sequência, o Banco Central Europeu (BCE), na sua comunicação do passado dia 18 de março, anteviu a possibilidade de uma contração de 2% do PIB da zona euro em 2020 num cenário otimista em que as economias parariam durante um mês. Porém, num cenário de paragem durante três meses, a zona euro poderá contrair mais de 5% de acordo com o próprio BCE. Historicamente, a evolução do PIB em Portugal apresenta uma correlação positiva com o crescimento observado na zona euro (Católica *Lisbon Forecasting Lab*/NECEP [CLFL/N], 2020, p.13). Será

¹⁵ Muito por via da intervenção no Banco Espírito Santo.

provavelmente o pior registo da economia portuguesa em termos de contração do PIB que foi de -4.1% em 2012. A economia portuguesa pode recuar entre 4% e 20% em 2020. Estes são os cenários previstos por um estudo realizado pelo CLFL/N da Universidade Católica Portuguesa, assumindo a “disrupção generalizada na economia mundial” causada pela doença COVID-19 (CLFL/N, 2020, p.14).

Quanto ao cenário base do BdP, a redução do PIB real em 2020 é de 3,7%. Se as medidas adotadas pelas autoridades económicas forem bem-sucedidas na contenção dos danos sobre a economia, então nos anos seguintes, a economia apresenta um crescimento relativamente fraco em 2021 (0,7%), recuperando mais evidentemente em 2022 (3,1%). Releva-se que o impacto da crise tem uma natureza muito persistente, não se observando um retorno do nível do PIB à trajetória projetada em dezembro de 2019 (BdP, 2020b, pp.1–7).

Ao nível da estrutura político-económica, há a salientar o bom desempenho de Portugal durante o período de recuperação da crise do euro, conforme acima referido, reconhecido pela generalidade das instâncias internacionais, exemplificado pelas palavras do comissário para os assuntos económicos e financeiros da CE, Pierre Moscovici (2018, cit. Antunes, 2018), quando afirmou que Portugal teve ““uma recuperação espetacular e uma performance notável[...]” com uma “impressionante criação de emprego[...]”, ou mesmo no discurso proferido pela então Diretora-Geral do FMI, Christine Lagarde:

Portugal e os portugueses merecem um crédito enorme pelos seus esforços [...] E assim, após uma década de crise e recuperação podemos afirmar que Portugal conseguiu alcançar enormes progressos. [...] O PIB real é hoje superior ao nível registado antes da crise; a taxa de desemprego é a mais baixa em 15 anos; e a reforma laboral implementada durante o programa está a facilitar uma forte criação de emprego; O ambiente de negócios é mais atrativo para os investidores. [...] A economia recuperou o equilíbrio e voltou-se mais para as exportações, incluindo um setor do turismo revigorado, o que levou a balança corrente a passar de défices crónicos de cerca de 10% do PIB para uma posição equilibrada; [...] O país alcançou também um progresso impressionante no corte do défice orçamental e na redução de custos do endividamento [...]. (International Monetary Fund, 2019)

Esta credibilidade, segundo o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa (2019, cit. por Lusa, 2019), deveu-se ao “rigor orçamental, o cuidado com a dívida pública, o crescimento, o emprego, a estabilidade governativa, a credibilidade económica e financeira externa”, tendo acrescentado que Portugal “é hoje uma referência internacional, e tudo faz e deve fazer para que nada limite o que constitui uma posição singular que importa manter e reforçar”, prossequindo “uma política externa caracterizada pela continuidade e pela unidade” e assumindo-se como “ponte à escala continental e universal”. Estas características portuguesas corporalizam-se na histórica capacidade de diálogo e de criação de consensos

com povos de todas as latitudes, entre eles, os de Língua Portuguesa, visíveis no reconhecimento e seleção de vários portugueses para cargos de grande destaque a nível internacional como aconteceu com António Guterres, na Organização das Nações Unidas, ou Mário Centeno, no Eurogrupo, entre outros (Bobone, 2019). Também ao nível da diplomacia económica, o comprometimento político tem sido bastante acentuado, quer junto dos parceiros europeus, quer junto daqueles que fazem parte da Diáspora Portuguesa, salientando-se as fortes relações mantidas com Macau, tão importantes atualmente, tendo em consideração um dos centros geoeconómicos mundiais, como é o caso da zona Ásia-Pacífico. Essa relação preservada por Portugal permitiu, inclusive, que, com a intervenção do Banco Nacional Ultramarino, de Macau, fosse garantida uma encomenda, a uma empresa da China, de 500 ventiladores hospitalares, ameaçada por uma oferta de outro país, que poderia ter desviado esses equipamentos, caso não tivesse sido feito o pagamento antecipado (Macau Hub, 2020), contudo, há que reforçar os mecanismos de controlo interno para estes tipos de aquisições de carácter excecional.

3.3. RESILIÊNCIA NACIONAL NA DIMENSÃO ECONÓMICA

O desenvolvimento da resiliência, ao nível nacional e no contexto da dimensão económica, deverá passar primordialmente pelos seguintes vetores críticos, com impacto nos Requisitos Base (RB) identificados (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2017).

3.3.1. Energia

Num mundo moderno e industrializado, a dependência energética também afeta a resiliência nacional, com relevância para o RB2. Portugal, apesar da elevada dependência, tem procurado garantir, nos últimos anos, a diversificação das fontes primárias de energia, apostando no aproveitamento dos seus recursos naturais, como o sol, o vento e a água, na produção de energia limpa (a partir de recursos renováveis), na eficiência energética e na mobilidade sustentável, de modo a caminhar no sentido de uma economia de baixo carbono (Portugal Energia, s.d.), todavia, continua a ser necessário diminuir a dependência de combustíveis sólidos (e.g. carvão), petróleo e gás (Figura 12). E porque a rede de distribuição comporta riscos, em situações de crise e de ameaça, a energia solar possibilita a produção local, para determinados segmentos de atividade, pelo que deve ser considerada como uma opção válida para este propósito. Neste contexto, devem ser considerados também outras fontes, como as decorrentes da exploração marítima, designadamente quanto à energia eólica *offshore* e à possibilidade de

aproveitamento das ondas, sem descurar do gás natural ou outras fontes de energia provenientes do mar, desde que de forma sustentada, dado o potencial económico e de resiliência que insere.

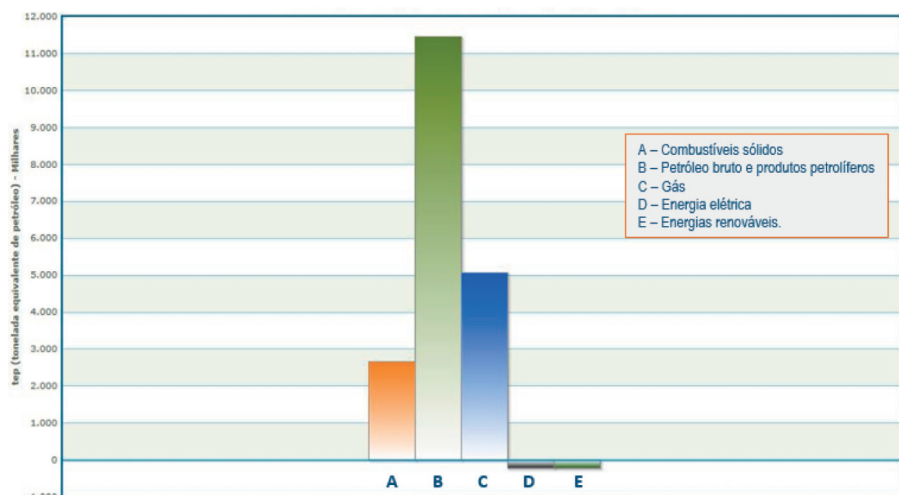


Figura 12 – Importações líquidas por tipo de combustíveis 2018

Fonte: Adaptado a partir de Pordata (s.d.c).

3.3.2. Recursos Essenciais

Este ponto aborda aspetos relacionados com o aprovisionamento e cadeias de abastecimento, com incidência em alimentos e água (RB4), medicamentos e equipamentos de saúde (RB5) e rede de transportes (RB7).

Com o início da crise, verificou-se uma corrida aos bens essenciais tendo-se esgotado um elevado número de artigos das superfícies comerciais. Contudo, apesar do alarme social criado pela crise pandémica, foi possível continuar a efetuar reabastecimentos, evitando-se situações de rotura. Todavia, conforme caracterizado anteriormente, existe uma vulnerabilidade associada à baixa autossuficiência de géneros alimentares, com impacto na resiliência nacional, requerendo, deste modo, medidas corretivas, de modo a melhorar a capacidade de enfrentar novas crises, em circunstâncias mais agressivas e limitativas, que deverá passar pela garantia de uma reserva estratégica alimentar, quer por um equilíbrio entre uma reserva física (de elevados custos) e a reserva de meios financeiros (de menor eficácia em situações de maior instabilidade nos mercados ou em situações de crises severas), quer, especialmente, pela aposta na reserva de recursos (solo, água, capacidade produtiva e conhecimentos técnicos). Esta última, embora não tenha uma capacidade de resposta imediata, é aquela que apresenta vantagens

mais significativas do ponto de vista económico, ambiental e também estratégico (Avillez, 2019, p. 10). A supressão desta lacuna deve passar pelo investimento no setor primário, de forma sustentável, quer pela modernização dos meios de produção, quer pela captação de mão-de-obra, nacional ou de imigrantes.

No que respeita aos recursos de água doce, há que ter em conta o seu contributo para a reserva estratégica alimentar, podendo ser potenciada através de criação de reservatórios artificiais (e.g. Alqueva) e de redes de regadio em larga escala. De facto, há que despertar a consciência do país para a gestão hídrica nacional, ameaçada por riscos naturais e, também, outros de índole diversificada (e.g. poluição ou sabotagem). A propósito, no seguimento da recente polémica relativa ao fraco caudal do Tejo (em 2019), a Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos convocou investigadores e técnicos para debater o tema, tendo concluído que Espanha, apesar de cumprir, na generalidade, com a convenção entre as partes, não garantia a libertação de caudais, com a regularidade necessária, no sistema fluvial, de forma a assegurar o bom funcionamento ecológico das massas de água. Por outro lado, concluiu-se que existiam também falhas de monitorização do lado de Portugal, para além do não cumprimento da Diretiva Quadro da Água, ao contrário do país vizinho (Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, 2019). Refira-se ainda que será possível investir na obtenção de água doce a partir do mar, através de processos de dessalinização.

Quanto ao material de saúde e medicamentos, das carências evidenciadas na fase inicial desta crise pandémica, importa acautelar níveis de *stock*, procedendo a uma redefinição dos seus limites mínimos e efetuar investimentos preventivos. Nesse sentido, torna-se relevante elaborar uma cuidada e bem estruturada inventariação de necessidades e uma rede de informação partilhada sobre as quantidades existentes e sua localização. Deve ser efetuada, igualmente, uma divisão entre os artigos passíveis de produção nacional, quer através de meios instalados, quer por reconversão dos laboratórios e indústrias (em situações de crise grave), e aqueles que obrigatoriamente terão que ser adquiridos. Para estes, para além da revisão de *stocks*, torna-se necessário preparar um plano de obtenção cuidadoso, tendo em conta toda a cadeia de abastecimento (USAID Projeto Deliver, 1998, pp. 21-23).

Na verdade, toda a cadeia de abastecimento, incluindo a rede de transportes, conforme ilustrado para a área da saúde mas similar para muitos outros bens essenciais (Figura 13), constitui um aspeto fulcral para a resiliência: qualquer rotura nesta cadeia poderá pôr em causa o fornecimento dos artigos, pelo que será necessário identificar todos os pontos críticos, a começar pela avaliação do país de origem do bem e pela garantia da rede de transportes envolvidos.

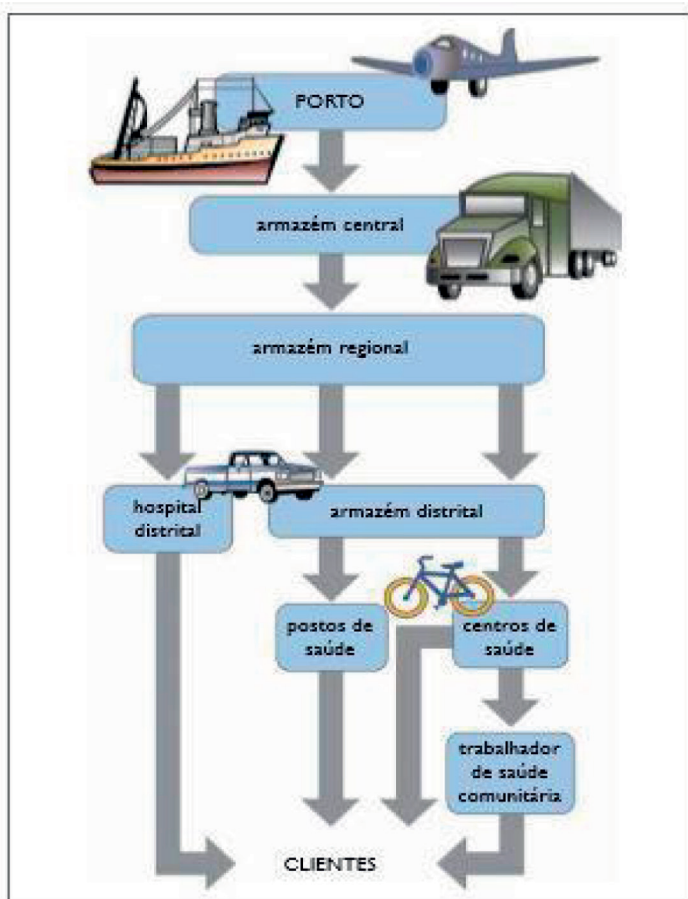


Figura 13 – Cadeia de Abastecimento na área da saúde

Fonte: USAID Projeto Deliver (1998, p. 23).

3.4. ANÁLISE ESTRATÉGICA E OS NOVOS DESAFIOS PARA PORTUGAL

3.4.1. Ambiente interno

Da análise e caracterização efetuada, a partir dos fatores geopolíticos/ geoestratégicos e dos RB da resiliência, identificaram-se as seguintes Potencialidades e Vulnerabilidades, conforme correlação estabelecida no Quadro 1.

Quadro 1 – Correlação das Potencialidades e das Vulnerabilidades com a fundamentação correspondente

POTENCIALIDADES	Dos fatores Geopolíticos e Geoestratégicos	Dos requisitos base da Resiliência
P1 - Posicionamento geográfico e a economia do mar.	Fator Físico; Fator Recursos; Fator Circulação.	Recursos Essenciais; Energia.
P2 - Competência demonstrada na superação da crise da dívida soberana.	Fator Estruturas (Estrutura Político-económica; Estrutura económico-financeira).	
P3 - Condições favoráveis para o desenvolvimento agrícola e rural.	Fator Físico; Fator Recursos.	Recursos Essenciais; Energia.
P4 - Vocação de diplomacia económica e de mediação dos portugueses.	Fator Estruturas (Estrutura Político-económica).	
P5 - Fortes ligações com a Diáspora Portuguesa, incluindo Macau no espaço asiático.	Fator Estruturas (Estrutura Político-económica).	
VULNERABILIDADES	Dos fatores Geopolíticos e Geoestratégicos	Dos requisitos base da Resiliência
V1 - Deficiências materiais e estruturais relevantes para a potencialização e desenvolvimento económico do país.	Fator Recursos; Fator Científico-tecnológico.	Recursos Essenciais; Energia.
V2 - Níveis insuficientes de stocks estratégicos em cenários de crise.	Fator Recursos.	Recursos Essenciais; Energia.
V3 - Forte dependência energética do exterior.	Fator Recursos.	Energia.
V4 - Recessão económica e financeira profunda, com PIB baixo e elevados níveis de endividamento externo.	Fator Estruturas (Estrutura Político-económica; Estrutura económico-financeira).	
V5 - Saída de mão-de-obra (emigração) e envelhecimento da população portuguesa.	Fator Humano.	

POTENCIALIDADES

- P1 – Posicionamento geográfico e dimensão do espaço marítimo, como fatores de alavancagem económica.
- P2 – Competência demonstrada na superação da crise da dívida soberana.
- P3 – Condições favoráveis para o desenvolvimento agrícola e rural.
- P4 – Vocação de diplomacia económica e de mediação dos portugueses.
- P5 – Fortes ligações com a Diáspora Portuguesa, incluindo Macau no espaço asiático.

VULNERABILIDADES

- V1 – Deficiências ao nível estrutural e de recursos para o desenvolvimento económico do país.
- V2 – Níveis insuficientes de stocks estratégicos em cenários de crise.
- V3 – Forte dependência energética do exterior.
- V4 – Recessão económica e financeira profunda, com PIB baixo e elevados níveis de endividamento externo
- V5 – Saída de mão-de-obra (emigração) e envelhecimento da população portuguesa.

3.4.2. Ambiente externo

Para a prossecução da análise SWOT, no que respeita ao ambiente externo, foram identificadas as seguintes oportunidades e ameaças, conforme fundamentação subsequente, com estreita conexão à análise e caracterização já efetuada, relativa à situação nacional.

OPORTUNIDADES

- O1 – Fundos e linhas de crédito europeus existentes e outros que possam ser criados para apoio ao combate e recuperação dos efeitos da crise. Esta oportunidade decorre dos financiamentos previstos pela UE, para diversas áreas, como o setor agrícola e desenvolvimento rural ou o setor marítimo e das pescas, entre outros (União Europeia [UE], s.d.b).

Para a presente crise pandémica, em concreto, poder-se-á recorrer, também, ao Fundo de Solidariedade da UE para apoio à população, com a prestação rápida de assistência, inclusive médica, e para limitar a propagação da doença (UE, s.d.a).

Neste quadro de financiamentos extraordinários, a solução poderá passar, ainda, pela adoção do instrumento financeiro “Coronabonds”, embora a Chanceler Alemã, Angela Merkel (s.d., cit. por Figueira, 2020), defenda que “rever os tratados seria um processo difícil e demorado [...]” para possibilitar este mecanismo, rejeitando assim a ideia da emissão de dívida comum aos vários EM. Assim, de imediato e numa primeira fase, os ministros das Finanças europeus acordaram um pacote de medidas, com um reforço de 200 mil milhões de euros da capacidade do Banco Europeu de Investimento e o lançamento de um programa de apoio ao emprego, à escala europeia, no valor de 100 mil milhões de euros, bem como, 240 mil milhões de euros previstos no Mecanismo Europeu de Estabilidade, num total de 540 mil milhões de euros (Público, 2020).

Entretanto, para promover a retoma económica da UE, a presidente da CE, Ursula von der Leyen, comprometeu-se a apresentar, para maio, uma proposta na

ordem de biliões¹⁶ de euros, em linha com o pedido feito pelos chefes de Estado e governo do Conselho Europeu, relativo ao fundo de recuperação económica da UE, por eles aprovado, para além da revisão do próximo quadro financeiro plurianual para 2021-27 (Siza, 2020).

- O2 – Revisão das estratégias económicas dos países ocidentais. Esta oportunidade decorre das possíveis mudanças estratégicas de diversos países em matéria económica, cujos primeiros sinais foram já dados pelo Japão que irá apoiar a realocização da produção das empresas Japonesas, anteriormente sedeadas na China (Lusa, 2020a). Nesta perspetiva, crê-se que muitos países ocidentais poderão seguir este caminho, deslocalizando as suas linhas de produção e as suas fontes de aprovisionamento, direcionando-as para países de maior confiança e geograficamente mais próximos.
- O3 – Implementação de uma nova política europeia de migração. Esta oportunidade decorre dos esforços da UE para criar uma política europeia de migração que seja eficaz, humanitária e segura. O conselho europeu tem desempenhado um papel importante nesses esforços, definindo as prioridades estratégicas (Conselho Europeu, 2020). Face à perspetiva da evolução demográfica europeia, a migração poderá desempenhar um importante papel decisivo uma vez que compensa a escassez de mão-de-obra (Eurocid, 2020), potencialmente em áreas pouco atrativas, como no setor primário, não passíveis, ainda, de total mecanização ou mesmo automatização.
- O4 – Forte consciencialização mundial para as crises de origem sanitária. Esta oportunidade decorre da compreensão sobre a origem da crise económica causada pela pandemia, que afeta todos, e não por motivos semelhantes à da crise da Zona Euro, o que gerará medidas financeiras de solidariedade, bem como, uma especial confiança nos atores internacionais que melhor têm conseguido superar essas mesmas crises.

AMEAÇAS

- A1 – Carência na oferta de bens e serviços, dada a forte dependência de fornecedores externos, em particular de países asiáticos. Esta ameaça decorre dos efeitos diretos, ou em possíveis réplicas, da pandemia ou de novas crises. Quer o medo gerado pela insegurança (e.g. levando ao açambarcamento), quer os reais impactos em situações mais gravosas

¹⁶ Considerando bilião = mil milhões.

(e.g. por falta de produção ou capacidade de transporte), podem levar a uma carência generalizada de serviços e de bens, em quantidade e/ou tipologia, que nem mesmo a existência de recursos financeiros conseguirá resolver, pelo menos em tempo oportuno.

- A2 – Dificuldade de financiamento externo e possibilidade de nova crise da dívida soberana com fragmentação dos mercados financeiros. Esta ameaça decorre da potencial dificuldade de financiamento externo, associada às tensões nos mercados de dívida soberana, aos elevados níveis de endividamento externo e aos desequilíbrios macroeconómicos evidenciados por diversas economias, onde Portugal se inclui (BdP, 2020b, pp. 36-37). Na UE, caso se ponha em causa os princípios de cooperação e de solidariedade, poderá provocar um alargamento irreparável do fosso entre economias devedoras e credoras, o que agravará a fragmentação da zona euro. Apesar de uma moeda comum, as consequências agravam-se pela diferenciada capacidade individual de resposta de cada EM, com prejuízo daquelas que se encontram mais frágeis e endividadas, como é o caso dos países do sul da Europa (Pinto, 2020).
- A3 – Concorrência desregrada no comércio internacional. Esta ameaça decorre da desregrada concorrência no comércio internacional, passível de se repetir e agravar em futuras situações análogas. Neste combate à pandemia, assistiu-se a uma corrida ao material de saúde onde tudo valia: os Estados Unidos confiscaram artigos destinados ao Canadá e à Alemanha; a França terá tentado ficar com máscaras que iriam a caminho de Espanha e até os serviços secretos israelitas se serviram da sua rede de contactos para agilizar processos de obtenção (Barbosa, 2020). De acordo com Tedros Ghebreyesus, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (2020, cit por Barbosa 2020) “A procura é, agora, 100 vezes superior ao normal e os preços estão 20 vezes mais altos”, para esta área de material.
- A4 – Contração da atividade global resultante da perda do valor do dinheiro. Esta ameaça decorre das perdas severas nos índices bolsistas e elevada volatilidade, demonstrando uma crise financeira face à dificuldade em assegurar o normal funcionamento dos mercados. A evolução recente das taxas de juro implícitas (yields) nas obrigações do tesouro norte-americanas que alcançaram mínimos históricos são um bom indicador do enorme stress dos mercados financeiros a nível global. (CLFL/N, 2020, p.2). A Reserva Federal norte-americana anunciou que

irá imprimir o quantitativo de notas que satisfaçam as necessidades de todos. Esta forma de atuar dos bancos centrais traduzirá num excesso de endividamento. Neste contexto, o aumento da massa monetária em circulação fará com que o dinheiro perca valor (Janeiro, 2020).

3.4.3. Análise SWOT e os novos desafios pós-COVID-19

Da avaliação global dos ambientes interno e externo, e a partir da análise e cruzamento dos elementos obtidos, obteve-se a matriz SWOT apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Matriz SWOT da Dimensão Económica

		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES (P)	VULNERABILIDADES (V)
SWOT Dimensão Económica		P1 - Posicionamento geográfico e dimensão do espaço marítimo, como fatores de alavancagem económica. P2 - Competência demonstrada na superação da crise da dívida soberana. P3 - Condições favoráveis para o desenvolvimento agrícola e rural. P4 - Vocação de diplomacia económica e de mediação dos portugueses. P5 - Fortes ligações com a Diáspora Portuguesa, incluindo Macau no espaço asiático.	V1 - Deficiências ao nível estrutural e de recursos para o desenvolvimento económico do país. V2 - Níveis insuficientes de stocks estratégicos em cenários de crise. V3 - Forte dependência energética do exterior. V4 - Recessão económica e financeira profunda, com PIB baixo e elevados níveis de endividamento externo. V5 - Saída de mão-de-obra (emigração) e envelhecimento da população portuguesa.
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES (O)	<i>Linhas de Ação Estratégica (LAE) que usam as Potencialidades para obter vantagens sobre as Oportunidades (PO)</i> PO1 - Maximizar o financiamento a partir de fontes supletivas externas. PO2 - Incrementar a captação de investimentos e de novas linhas de produção. PO3 - Fomentar a exportação de produtos, com determinação dos segmentos de mercado prioritários.	<i>LAE que usam as Oportunidades para superar as Vulnerabilidades (VO)</i> VO1 - Fomentar programas de desenvolvimento económicos estratégicos sustentados. VO2 - Promover investimentos preventivos estratégicos. VO3 - Incrementar a aposta na economia circular e sustentável.
	AMEAÇAS (A)	<i>LAE que usam as Potencialidades para evitar Ameaças (PA)</i> PA1 - Mitigar de forma gradual a dependência de bens e serviços externos. PA2 - Fortalecer relações e edificar redes de contactos financeiros e comerciais. PA3 - Manter a aposta na economia do mar como eixo de desenvolvimento económico.	<i>LAE que minimizam as Vulnerabilidades para evitar Ameaças (VA)</i> VA1 - Edificar uma plataforma de planos de contingência logísticos, com criação de “vade-mécums” por cenários de crise. VA2 - Minimizar o impacto dos investimentos no nível de dívida, maximizando os recursos financeiros investidos, através de técnicas de análise especializadas. VA3 - Promover uma política orçamental de financiamento das administrações públicas capaz de mitigar os efeitos de choques sobre o saldo das contas externas.

Daqui resultam quatro importantes Desafios Estratégicos (DE) a superar no período pós-COVID-19, designadamente:

- DE1 – Potenciação do investimento e desenvolvimento económico: Das crises emergem oportunidades que não poderão deixar de ser aproveitadas. Se Portugal não se quiser atrasar no comboio europeu, terá que aproveitar as suas potencialidades para se fortalecer e desenvolver economicamente.
- DE2 – Fortalecimento da imunidade do sistema económico a crises globais: É impossível garantir imunidade às crises, no geral, mas é possível fortalecer a economia nacional, ganhando anticorpos, e assim crescer economicamente para melhor enfrentar novas ameaças ou riscos.
- DE3 – Incremento da resiliência económica: Há que conseguir recuperar da crise pandémica e tirar lições para o futuro, sabendo empregar o seu potencial de forma planeada e estruturada para melhor acorrer a novas situações que possam suceder a curto ou longo prazo.
- DE4 – Proteção do impacto económico-financeiro: Esta crise deixará danos e outras sequelas, designadamente ao nível económico e financeiro, pelo que o país deverá agir e tomar medidas que possam mitigar os efeitos esperados, protegendo-se com medidas assertivas.

Estes desafios enquadram-se de forma esquemática no seguinte modelo (Quadro 3), cujas linhas de ação para os superar se detalharão no ponto seguinte.

Quadro 3 – Desafios na Dimensão Económica

		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES	Desafio Potenciação do investimento e desenvolvimento económico	Desafio Fortalecimento da imunidade do sistema económico a crises globais
	AMEAÇAS	Desafio Incremento da resiliência económica	Desafio Proteção do impacto económico-financeiro

3.5. LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA PÓS-COVID-19

Da reflexão e análise efetuada, foram deduzidas as seguintes Linhas de Ação Estratégicas (LAE) para superar os desafios identificados (Quadro 4).

Quadro 4 – LAE na Dimensão Económica

DE	LAE
DE1	PO1 – Maximizar o financiamento a partir de fontes supletivas externas: Torna-se necessário preparar candidaturas atempadas, com o rigor exigível pela UE, procurando maximizar a obtenção do financiamento, bem como, a sua plena utilização ¹⁷ .
	PO2 – Incrementar a captação de investimentos e de novas linhas de produção: A expectável deslocalização de linhas de produção, e as suas fontes de aprovisionamento, por parte dos países ocidentais, deverá ser amplamente aproveitada pela economia nacional. Mesmo que África se torne, igualmente, um dos polos de captação de investimento (Mzembi, 2020), Portugal deverá aproveitar as suas relações com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e procurar criar parcerias económico-estratégicas conjuntas.
	PO3 – Fomentar a exportação de produtos, com determinação dos segmentos de mercado prioritários: Em qualquer economia, e qualquer que seja o regime macroeconómico, o crescimento no longo prazo está sobretudo dependente da expansão da capacidade produtiva e, por conseguinte, da exportação dos seus produtos (Mateus, Alves, Leão, Franco, Tavares & Pires, 2018, p. 97), procurando desenvolver respostas às novas necessidades, como as que resultaram da crise, designadamente ao nível das Tecnologias de Informação.
DE2	VO1 – Fomentar programas de desenvolvimento económicos estratégicos sustentados: Portugal deverá investir em programas de desenvolvimento consistentes e responsáveis, que reúnam os requisitos base necessários, como a apresentação de objetivos, indicadores e metas, passíveis de escrutínio e avaliação de desempenho, permitindo, assim, avaliar a economia, eficiência e eficácia da sua realização.
	VO2 – Promover investimentos preventivos estratégicos: Das lições aprendidas, Portugal deverá estar preparado para novas crises, procurando investir primordialmente nas áreas essenciais e de criação de valor (e.g. agricultura, saúde, tecnologia, entre outras), identificando uma “Pirâmide de Maslow” aplicada aos investimentos de interesse nacional.
	VO3 – Incrementar a aposta na economia circular e sustentável: Com recursos limitados, a economia circular constitui uma importante e válida solução, essencial para a sustentabilidade do ambiente e do planeta.
DE3	PA1 – Mitigar de forma gradual a dependência de bens e serviços externos. O incremento da autossuficiência deve ser um dos desideratos pós-COVID-19, procurando mitigar a dependência externa, onde a aposta no setor primário será uma das respostas a considerar, feita de uma forma sustentada e modernizada.
	PA2 – Fortalecer relações e edificar redes de contactos financeiros e comerciais. Num comércio internacional, em ambiente de forte concorrência e potencialmente desregulamentada, convirá ter uma rede de contactos credíveis e de confiança, pré-estabelecida, de modo a permitir e garantir, em tempo oportuno, o desenvolvimento dos processos de obtenção de bens críticos e essenciais.
	PA3 – Manter a aposta na economia do mar como eixo de desenvolvimento económico: Dada a importância do mar, como fonte de recursos e meio de circulação para o comércio internacional, há que manter os investimentos neste setor, servindo de alavancagem para o Desenvolvimento do potencial económico português, o que reforçará a capacidade futura de resiliência.
DE4	VA1 – Edificar uma plataforma de planos de contingência logísticos, com criação de “vade-mécuns” por cenários de crise: Para minimizar impactos diretos e económicos em futuras crises, e de modo a habilitar uma capacidade de “comando e controlo” ao nível governamental, importa edificar uma plataforma onde se tome conhecimento dos planos de contingência existentes, com relevância para a área económica, entre outros (e.g. cadeias de abastecimento; níveis de stock). Competirá ao Governo, criar “vade-mécuns” para instruir todos os setores sobre o que lhes é pedido, por cenários de crise.
	VA2 – Minimizar o impacto dos investimentos no nível de dívida, maximizando os recursos financeiros investidos, através de técnicas de análise especializadas: As decisões devem estar rigorosamente fundamentadas, através de técnicas de análise de investimento, desenvolvidas por entidades idóneas e imparciais, e, sempre que aplicável, através de parcerias público-privadas, com captação de fundos privados, desde que salvaguarda a devida distribuição de responsabilidades e riscos entre as partes envolvidas.
	VA3 – Promover uma política orçamental de financiamento das administrações públicas capaz de mitigar os efeitos de choques sobre o saldo das contas externas: Para uma estabilização macroeconómica no combate à contração da atividade global, importa adotar, em pleno, um modelo orçamental orientado para o desempenho, como a Orçamentação por Programas, promovendo a estabilidade e sustentabilidade das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública.

¹⁷ Portugal só utilizou 7,7% dos fundos que tinha à sua disposição, no período 2014-2020, para o investimento em energias renováveis, eficiência energética e em investigação e inovação (Carvalho, 2020)

3.6. SÍNTESE CONCLUSIVA

A melhor resposta aos desafios emergentes, começa, bastas vezes, das lições aprendidas, dos ensinamentos provindos de factos pretéritos. Nessa linha, do apurado, ao invés de um “regresso ao futuro”, importa seguir uma lógica de “avançar para o passado”, recordando áreas de potencial estratégico para Portugal, como foi no passado e como continuará a ser, o setor primário, e, muito em especial, a economia do mar, de modo a estar bem preparado para o “dia seguinte” do pós- crise.

Será na capacidade de Portugal para responder aos desafios estratégicos apresentados (incluindo os que resultarão de demais estudos e análises nas outras dimensões PESTS) que residirá a resiliência nacional futura. Um Portugal mais desenvolvido, mais fortalecido e mais protegido, terá mais probabilidade de resistir melhor às ameaças e riscos, apresentando-se eles em forma microscópica, ambiental ou outra, pelo que deverão ser promovidos os investimentos certos, preventivos, responsáveis e sustentados, sabendo, porém, que os recursos financeiros são sempre escassos. Haja engenho e arte, como imortalizou o poeta Luís de Camões.

No século XIX, o físico e matemático francês, Laplace, considerou que se poderia antever o futuro caso detivesse informação suficiente e tempo para desenvolver os cálculos necessários; hoje, sabemos que tal não será possível, nem nas mais precisas das ciências exatas, muito menos em economia (Samuelson & Northaus, 1985, p. 13), para mais pelas inúmeras variáveis e incertezas trazidas pela atual pandemia. Todavia, isso não implica que não seja feito um devido planeamento, de forma coerente e articulada. Uma coisa é certa: uma saúde frágil, na economia, torna o país mais vulnerável e sujeito ao agravamento do seu estado, enquanto que uma atempada profilaxia, com medidas adequadas e devidamente planeadas, ajudará a enfrentar enfermidades emergentes, sejam em forma de riscos ou ameaças.

Tal como dizia Padre Fernando Oliveira (s.d., cit. por Ribeiro, 1999, p. 49) “Seguir o alcance desordenadamente he caminho de perder victoria”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, N. (2020, 31 de março). Como passar de um défice de 11% para um excedente em 10 gráficos. *Exame*. Retirado de <https://visao.sapo.pt/exame/2020-03-31-como-passar-de-um-defice-de-11-para-um-excedente-em-10-graficos/>
- Alexandre, F., Conraria, L.A., & Bação, P. (2019). *Crise e Castigo e o dia seguinte. Os desequilíbrios, o resgate e a recuperação da economia portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Andrade, V. (2018, 22 de julho) Portugal depende do exterior para comer. *Jornal Expresso*. Retirado de: <https://expresso.pt/economia/2018-07-22-Portugal-depende-do-exterior-para-comer>
- Antunes, C. (2018, 7 de fevereiro). A recuperação económica de Portugal é espetacular: os elogios de Moscovici. *Jornal Expresso*. Retirado de <https://expresso.pt/economia/2018-02-07-A-recuperacao-economica-de-Portugal-e-espetacular-os-elogios-de-Moscovici>
- Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (2019). *Os caudais no Rio Tejo: enquadramento na Convenção de Albufeira e Diretiva Quadro da Água. Resumo e Conclusões*. Retirado de <https://www.aprh.pt/pt/eventos/organizados-pela-aprh/2019/debate-os-caudais-no-rio-tejo>
- Avillez, F. (2012, junho). Auto-suficiência alimentar: mitos e realidades. Fundação Calouste Gulbenkian [FCG], *O Futuro da Alimentação, Ambiente, Saúde e Economia*. Conferência organizada pela FCG em colaboração com o jornal Público, Lisboa.
- Banco de Portugal (2020a). *Inquérito Rápido e Excecional às Empresas – COVID-19. Semana de 6 a 10 de abril de 2020*. Retirado de: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/iree_20200414.pdf
- Banco de Portugal. (2020b). *Boletim Económico – Março de 2020*. Lisboa: Autor. Retirado de https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2020_p.pdf
- Barbosa, M. (2020, 11 de abril). OMS alertou para “escassez crónica” de material quatro vezes. Portugal só fez grandes encomendas em março. *Jornal Observador*. Retirado de: <https://observador.pt/especiais/oms-alertou-para-escassez-cronica-de-material-quatro-vezes-portugal-so-comecou-a-comprar-em-marco/>
- Bobone, B. (2019, 30 de janeiro). BB-Bruno Bobone. Portugal como pivot da economia internacional. [Publicação em blogue]. Retirado de <https://www.brunobobone.com/portugal-pivote-economia-internacional/>
- Carvalho, P. (2020, 21 de abril). Portugal utilizou pouco os fundos europeus para a acção climática. *Jornal Público*. Retirado de Portugal utilizou pouco os fundos europeus para a acção climática
- Católica Lisbon Forecasting Lab. (2020). *Folha trimestral de Conjuntura n.º60 (ano XV) – 1.º trimestre de 2020*. Lisboa: Autor. Retirado de <https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/asset/46271/file>
- Conselho das Finanças Públicas (s.d.). Glossário. [Página online]. Retirado de <https://www.cfp.pt/pt/glossario>
- Conselho Europeu. (2020). Política de migração da UE. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/>

- Cunha, T. P. (2011). *Portugal e o Mar*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Dicionário Financeiro. (2020). *Produto Interno Bruto*. Retirado de 2020, de <https://www.dicionariofinanceiro.com/pib/>
- Diniz, F. (2019, 8 de janeiro). Lítio, o Petróleo Branco. *Wattson*. Retirado de <https://www.wattson.pt/2019/01/08/7908/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19)*. Retirado de https://covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/03/Plano-de-Conting%C3%Aancia-Novo-Coronavirus_Covid-19.pdf
- Direção-Geral de Energia e Geologia (2014). *Informação Estatística da Indústria Extrativa*. Lisboa: autor.
- Direção-Geral de Energia e Geologia (2018). *Balanço Energético Sintético 2018*. Lisboa: autor.
- Directiva Quadro da Água (s.d.). Entrada [Página online]. Retirado de <http://apambiente.pt/dqa/index.html>
- eco.nomia. (2020). *O que é a economia circular?* Retirado de <https://eco.nomia.pt/pt/economia-circular/estrategias>
- economias. (2020). *Significado de Troika*. Retirado de <https://www.economias.pt/significado-de-troika/>
- Emigração, O. d. (2019). Relatório Estatístico 2019. Retirado de https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19255/1/OEm_EmigracaoPortuguesa_RelatorioEstatist.pdf
- Eurocid. (2020). Centro de informação europeia Jacques Delors. A União Europeia e os fluxos migratórios. Retirado de <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/enquadramento-uniao-europeia-e-os-fluxos-migratorios>
- Eurostat (2019). *News Release 5 10 January 2019. Research & Development expenditure*. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9483597/9-10012019-AP-EN.pdf/856ce1d3-b8a8-4fa6-bf00-a8ded6dd1cc1>
- Eurostat (s.d.). Science, technology and innovation [Página online]. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/visualisations>
- Ferreira, C., Neves, J. & Caetano, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill
- Ferreira, P. & Carvalho, C. J. (2020, 31 de março). As previsões do economista português da Reserva Federal dos EUA, Miguel Faria e Castro, correram mundo. São números impressionantes, mas tudo depende da duração da pandemia. E na Europa? *Jornal Observador*. Retirado de <https://observador.pt/especiais/entrevista-a-miguel-faria-e-castro-esperemos-conseguir-evitar-que-isto-se-torne-numa-crise-financeira/>

- Figueira, R. (2020, 23 de abril). Merkel volta a manifestar-se contra “coronabonds”. *Euronews*. Retirado de: <https://pt.euronews.com/2020/04/23/merkel-volta-a-manifestar-se-contra-coronabonds>
- Franco, C. (s.d.). O lítio pode ser a energia do futuro. *National Geographic Portugal*. Retirado de <https://nationalgeographic.sapo.pt/ciencia/grandes-reportagens/1221-o-litio-pode-ser-a-energia-do-futuro-e-ha-abundancia-em-portugal>
- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (s.d.). Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020. [Página online]. Retirado de <http://www.gpp.pt/index.php/programas-e-apoios/pdr-2020-2>
- Instituto Nacional de Estatística. (2017). Instituto Nacional de Estatística. Retrato de Portugal. Retirado de <http://www.peprobe.com/pe-content/uploads/2017/10/TERRITORIAL-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estatística. (2018a). *Estatísticas Agrícolas 2017* (Edição 2018). Lisboa: autor.
- Instituto Nacional de Estatística. (2018b). Instituto Nacional de Estatística. Península Ibérica em Números-2017. Retirado de ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicações&PUBLICACOESpubboui=32409234&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- Instituto Nacional de Estatística. (2020). Instituto Nacional de Estatística. Retirado de https://ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_tema&xpid=INE&tema_cod=1115&xlang=pt
- International Monetary Fund (2019, 1 de março). Portugal e a Economia Mundial: O Caminho a Seguir. [Página online]. Retirado de <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/03/01/sp030119-portugal-and-the-global-economy-the-way-forward>
- Janeiro, B. (2020, 27 de março). Covid-19: Um choque económico sem fronteiras. *Jornal Sapo 24*. Retirado de: <https://24.sapo.pt/economia/artigos/covid-19-um-choque-economico-sem-fronteiras>
- Juristas (2019). O que é Vade Mecum? [Página online]. Retirado de <https://juristas.com.br/foruns/topic/vade-mecum-o-que-e/>
- Lusa (2019, 14 de janeiro). Saída da crise e rigor orçamental superaram expectativas em 2018. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/lusa/saida-da-crise-e-rigor-orcamental-superaram-expectativas-em-2018---marcelo--10438947.html>
- Lusa (2020a, 10 de abril). Japão paga às empresas para retirarem produção da China. *Economia ao Minuto*. Retirado de <https://www.noticiasaoiminuto.com/economia/1454625/japao-paga-as-empresas-para-retirarem-producao-da-china>

- Lusa (2020b, 22 de abril). Portugal foi um dos 16 países da UE que fecharam 2019 com excedente orçamental. *Jornal Observador*. Retirado de: <https://observador.pt/2020/04/22/portugal-foi-um-dos-16-paises-da-ue-que-fecharam-2019-com-excedente-orcamental/>
- Macau Hub. (2020). BNU Macau “salva” compra de 500 ventiladores chineses por Portugal [Página *online*]. Retirado de <https://macauhub.com.mo/pt/2020/03/31/pt-bnu-macau-salva-compra-de-500-ventiladores-chineses-por-portugal/>
- Mateus, A., Alves, A. A., Leão, C., Franco, F., Tavares, J. & Pires, R. C. (2018). *Orçamento, economia e democracia: Uma proposta de arquitetura institucional*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mundo Educação. (2020). *Setor Secundário*. Retirado de <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/setor-secundario.htm>
- Mzembi, W. (2020, 24 de abril). Coronavirus and the Outlook for Africa’s Economy and Beyond. *Eturbonews* Retirado de <https://www.eturbonews.com/570945/coronavirus-and-the-outlook-for-africas-economy-and-beyond/>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017). *Evaluation Criteria on Resilience*. PO (2017)0094. 24 de fevereiro. Bruxelas: Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- Parlamento Europeu. (2020). Política de imigração. Retirado de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/152/politica-de-imigracao>
- Pereira, P. T., Cabral, R., Morais, L.T., & Vicente, J.A. (2018). *Uma estratégia orçamental sustentável para Portugal*. Coimbra: Edições. Almedina, S.A.
- Pinto, J. C. (2020, 23 de abril). Europa do euro – salto qualitativo ou fragmentação? *Jornal Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/23/opiniao/opiniao/europa-euro-salto-qualitativo-fragmentacao-1912981>
- Pordata. (s.d.a). Balança Comercial. [Página *online*]. Retirado de <https://www.pordata.pt/Portugal/Balanca+comercial-2594-212014>
- Pordata. (s.d.b). Valor acrescentado bruto por actividade económica (Euro). Portugal. 2019. Gráfico Estático [Página *online*]. Retirado de <https://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Gráfico>
- Pordata. (s.d.c). Importações líquidas por tipo de produto energético. Europa-Portugal. 2018. Gráfico Estático [Página *online*]. Retirado de <https://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Gráfico>
- Portugal Energia. (s.d.). Setor Energético – Política Energética [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugalenergia.pt/setor-energetico/>
- Portugal Global (s.d.). Glossário [Página *online*]. Retirado de <http://portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/Glossario/Paginas/Glossario.aspx>

- Público (2020, 9 de abril). Acordo no Eurogrupo: “500 mil milhões de euros disponíveis imediatamente”, avança ministro francês. *Jornal Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/09/economia/noticia/eurogrupo-chega-acordo-pacote-apoios-precedentes-1911785>
- Reinert, K. A. (2018). No Small Hope: Towards the Universal Provision of Basic Goods. doi: 10.1093/oso/9780190499440.003.0003
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 24 de novembro (2017). Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026. Diário da República, 1ª Série, 227, 6188 - 6216. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A.S. (1999). O pensamento estratégico de Fernando Oliveira. Em: I. Guerreiro e F. C. Domingues (Ed.), *ARS NAUTICA: Fernando Oliveira e o Seu Tempo Humanismo e Arte de Navegar no Renascimento Europeu (1450-1650)*. Actas da IX Reunião Internacional de Historia da Náutica e da Hidrografia (pp. 37-49). Cascais: Patrimonia.
- Samuelson, P. A. & Northaus, W. D. (1988). *Economia* (12ª ed.) (Godinho, M. F. C. M., Trad.). New York: McGraw-Hill.
- Siza, R. (2020, 23 de abril). Conselho Europeu aprova fundo de recuperação, Comissão sinaliza maior “poder de fogo”. *Jornal Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/23/economia/noticia/conselho-europeu-aprova-fundo-recuperacao-comissao-sinaliza-maior-fogo-1913639>
- Suspiro, A. & Oliveira, V. R. (2020, 25 de março). Regressam a recessão e o défice de vários pontos percentuais. Mas país “nunca esteve tão bem preparado”. *Jornal Observador*. Retirado de: <https://observador.pt/2020/03/25/regressam-a-recessao-e-o-defice-de-varios-pontos-percentuais-mas-pais-nunca-esteve-tao-bem-preparado/>
- Suspiro, A. (2020, 15 de abril). FMI diz que dívida pública de Portugal vai atingir 135% do PIB em 2020, um nível recorde. *Jornal Observador*. Retirado de <https://observador.pt/2020/04/15/fmi-antecipa-um-defice-de-71-em-2020-para-portugal-um-regresso-a-valores-do-tempo-da-troika/>
- Tribunal de Contas (s.d.). Normas e Orientações. Manuais do Tribunal de Contas [Página online]. Retirado de https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/Manual_anexo1_Glossario.pdf
- União Europeia (s.d.a). EU Solidarity Fund for COVID-19 [Página online]. Retirado de https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/solidarity-fund/covid-19
- União Europeia (s.d.b). Financiamento da UE [Página online]. Retirado de https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_pt

União Europeia (s.d.c). Tratados da UE [Página *online*]. Retirado de https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt

USAID Projeto Deliver. (1998). *Manual de logística: Um Guião Prático para a Gestão da Cadeia de Abastecimento de Produtos Farmacêuticos* (2.º ed.). Arlington, Va.: John Snow, Inc.

CAPÍTULO 4

DIMENSÃO SOCIAL

Autores:

COR ART António Pedro Matias Ricardo Romão
CMG M João Paulo Silva Pereira
CMG MN Francisco Manuel Gamito Ferreira Quaresma Guerreiro
COR INF Mário Alexandre de Menezes Patrício Álvares

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Oficial apoiante:

MAJ ART Nuno Miguel dos Santos Rosa Calhaço

4.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo é efetuada a análise dos Desafios Estratégicos (DE) na vertente social que se colocam a Portugal no pós-*Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19), no quadro das dimensões Político-legal, Económica, Social, Tecnológica e Securitária (PESTS) consideradas como sendo as relevantes para os objetivos deste estudo.

Nesse sentido, começa-se por analisar e caraterizar a situação nacional com base nos fatores geopolíticos/geoestratégicos ‘Humano’ e ‘Estrutura Sociais’ (Instituto de Estudos Superiores Militares, 2007, pp.18-42), antes e durante a pandemia COVID-19. No primeiro fator são analisados a ‘Qualidade de Vida’ e a ‘Demografia’ e no segundo a ‘Sociedade’, o ‘Sistema de Segurança Social’ e o ‘Serviço Nacional de Saúde’.

Seguidamente, é analisado o impacto da pandemia da COVID-19 na resiliência nacional, em conformidade com o conceito adotado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Finalmente, será efetuada uma análise estratégica, segundo a metodologia *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT) no pós-COVID-19, identificando os novos desafios que se colocam a Portugal, na dimensão social, no contexto europeu e mundial.

4.2. SITUAÇÃO NACIONAL

Neste subcapítulo apresenta-se a situação nacional, no domínio social, analisando-se esta dimensão estratégica através da caracterização dos fatores ‘humano’ e ‘estruturas sociais’.

4.2.1. Fator humano – Qualidade de vida

Na Europa, no período anterior à COVID-19, verificavam-se níveis dos mais elevados do mundo em termos de qualidade de vida (cf. Apêndice B) (Comissão Europeia, 2017, p.6). Segundo dados do EUROSTAT (2020), relativos a 2018, a perceção dos europeus relativamente à qualidade de vida na Europa era muito positiva. A maioria considerava possuir uma qualidade de vida razoável (54,8 %) ou até mesmo muito elevada (25 %) e só 16,4 % a consideravam negativa. A perceção dos portugueses relativamente aos restantes países da União Europeia (UE) não se distanciava dessa tendência. A média de satisfação relativamente à qualidade de vida da UE era de 7,3¹⁸ e a de Portugal 6,7. A Figura 1, analisando alguns dos parâmetros referidos no Apêndice B, ilustra esse posicionamento. Com exceção da perceção sobre a justiça e dos rendimentos/condição financeira, com valores médios ligeiramente inferiores, o posicionamento de Portugal aproxima-se da média europeia (EUROSTAT, 2020).

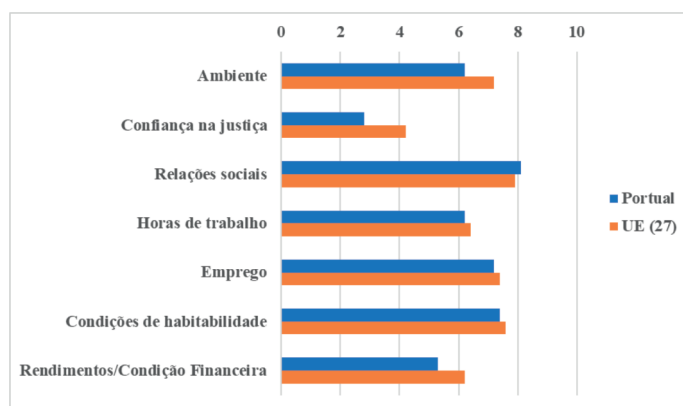


Figura 1 – Qualidade de vida na União Europeia e em Portugal

Fonte: Adaptado de EUROSTAT (2020).

Na saúde, temática a ser tratada num outro subcapítulo deste trabalho, importa referir que 68,6% dos europeus tinha uma perceção positiva relativa ao sistema de saúde a que tinha acedido. Em Portugal, esse indicador situava-se nos 49,3%. Todavia, a esperança média de vida dos portugueses era praticamente igual à da média da UE, 81 anos (EUROSTAT, 2020).

Já na educação, até 2019, a UE vinha reduzindo os níveis de abandono escolar, perspectivando-se para 2020 uma nova redução que situaria essa percentagem nos 10%. Seguindo uma tendência de outros países do sul da Europa, Portugal registou uma redução gradual no abandono escolar de 34,9% em 2008 para 11,8% em 2018

¹⁸ Escala de satisfação de 1 (baixo) a 10 (elevado) (EUROSTAT, 2020).

(EUROSTAT, 2020). Independentemente dos dividendos de natureza económica que resultam da aposta na educação, este fator é importante na qualidade de vida das pessoas, alargando as possibilidades de emprego, e reforçando o sentido de cidadania, promovendo valores e atitudes essenciais ao seu fortalecimento (EUROSTAT, 2017).

Se em termos europeus, Portugal tinha indicadores de qualidade de vida que o colocavam ao nível de países como a Grécia, Bulgária, Lituânia ou Hungria, em termos mundiais, em 2018, Portugal ocupava a 24.^a posição do primeiro *ranking* mundial que avaliou a qualidade de vida de 110 países em vários domínios, como por exemplo o ensino, o desemprego, a felicidade e a mortalidade (Reis et al., 2018, p. 77). Quando analisados parâmetros como a organização (número de empresas certificadas por 1.000 habitantes); a profissionalização e investigação (número de investigadores, universidades e investigação de qualidade realizada por 1.000 habitantes); a educação; ou a satisfação (percentagem de desemprego e índice de felicidade mundial), Portugal, embora ainda ocupasse o *cluster* dos países em evolução, como a Espanha, aproximase já de países de referência, como a Finlândia (Reis et al., 2018, p. 77).

Porém, segundo um estudo da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) relativo à qualidade de vida dos 37 países membros da OCDE, Portugal, em 2018, possuía ainda 12% da sua população no limiar da pobreza, 35% poderia ficar nessa posição se perdesse rendimentos, 21% despendia mais de 40% dos rendimentos em despesas com a habitação (rendas ou prestações bancárias), 10% não tinha amigos ou familiares para apoio em períodos de austeridade, e 13% tinha um nível baixo de satisfação com a vida (OCDE, 2020).

Fruto da pandemia, dificilmente se poderão manter a maioria dos rácios de satisfação que determinam a perceção da qualidade de vida e, muitos dos fatores que eram já menos favoráveis, terão uma tendência de agravamento. Não se conhecendo como esta pandemia irá ser ultrapassada, a economia e a saúde física e mental de todas as sociedades serão afetadas, e, concomitantemente, a qualidade de vida no Mundo, na Europa e em Portugal.

Desde março, o Governo de Portugal vem procurando mitigar os efeitos da pandemia, dinâmica onde se verifica um generalizado cumprimento e adesão dos cidadãos às regras próprias do estado de emergência e de calamidade que foram decretados (Cabrita, 2020). Aliás, essa capacidade de adaptação dos portugueses, a par das medidas governativas, vem sendo valorizada por países como a França (Executive Digest, 2020). Na verdade, na sequência de reuniões praticamente diárias que tem mantido com diversos setores da sociedade, em distintas áreas de atividade (turismo, hotelaria, restauração, indústria, comércio, entre outras), a estrutura governativa vem procurando perspetivar o futuro próximo para encontrar soluções para um retorno gradual ao trabalho (Gabinete do Primeiro-ministro, 2020).

Com o prolongamento da pandemia para além de abril, a economia portuguesa irá assistir a uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) (cf. Apêndice B), afetando os níveis de desemprego e a perda de rendimentos das famílias (Villalobos, 2020). Entretanto, nos setores mais expostos aos efeitos imediatos da crise (e.g. serviços de transportes ou restauração e hotelaria) as empresas deixam de conseguir honrar os seus compromissos e muitos serviços do Estado passam a ter a sua atividade limitada. Segundo dados revelados a 3 de abril, havia já 425.287 trabalhadores que tinham sido enviados para casa pelas respetivas empresas (22.275 empresas) ao abrigo do regime do *lay-off* simplificado (cf. Apêndice B), elevando assim o número de desempregados inscritos em março nos centros de emprego do continente para 9,6 % (Marchante, 2020). Só no final da primeira semana de abril, mais de 900.000 trabalhadores tinham sido atingidos pelos efeitos das medidas impostas no âmbito do combate à pandemia, nomeadamente com a necessidade de permanecer nas habitações e/ou cuidar de filhos menores (Suspiro & Bruno, 2020). Com dados relativos à primeira semana de abril, o infografismo da Figura 2 procura ilustrar a dimensão desse impacto.

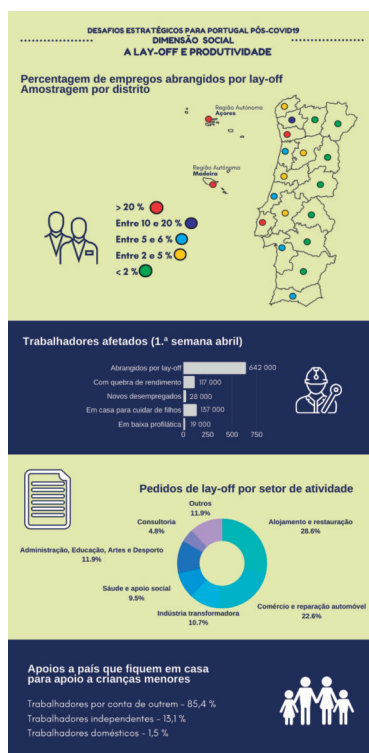


Figura 2 – Impacto da COVID-19 no trabalho relativos a 9 de abril de 2020
 Fonte: Adaptado a partir de Suspiro e Bruno (2020).

Entretanto, em todo o mundo, as atividades de natureza cultural e desportivas, que têm um impacto considerável no bem-estar das pessoas, foram seriamente afetadas ou mesmo suspensas. Na verdade, os costumes, a música, o teatro ou a pintura influenciam e moldam a nossa forma de pensar e agir, e são essenciais para consolidar a singularidade coletiva de uma sociedade (Willian, 2020). E, o desporto, ao desempenhar uma função de desenvolvimento educativo, económico, ou até patriótico, concorre para o desenvolvimento de uma vida saudável e para a integração social (Baptista, 2020).

Acresce que, em todo o mundo, o coronavírus limitou o acesso presencial à escola a 1,4 mil milhões de alunos (2 milhões em Portugal) (Tomé, 2020). A educação e o ensino vêm sendo ministrados com recurso à *internet*, utilizando plataformas de ensino à distância (como a telescola), levando à adaptação dos modelos formativos e à introdução e partilha de novas competências em docentes, discentes e encarregados de educação. Embora Portugal ainda não possua acesso à *internet* nem sistemas informáticos para todas as famílias (Sobral, 2020), os professores, de uma forma geral, têm-se adaptado ao ensino à distância dando provas, a exemplo da generalidade dos portugueses, da sua capacidade de adaptação e resiliência (Osório, 2020).

4.2.2. Fator Humano – Demografia

Ainda antes da pandemia, a Comissão Europeia perspetivava que em 2030 os europeus seriam, em média, as pessoas mais velhas do mundo, tendência que terá um impacto profundo nas políticas públicas e nos serviços sociais muito para além do setor dos cuidados de saúde, como a necessidade de alojamento e mobilidade adaptada (Comissão Europeia, 2017, p.13). Atualmente, dois terços das pessoas com mais de 75 anos dependem de cuidados de saúde informais. Uma em cada seis pessoas idosas vive em situação de pobreza, estando as mulheres idosas particularmente expostas a pensões de baixo valor pecuniário em resultado de carreiras incompletas. Entretanto, segundo perspetivas da UE, para cada pessoa idosa em 2060 haveria apenas duas pessoas em idade ativa, em comparação com quatro pessoas em 2008 (Comissão Europeia, 2017, p.15).

Assumindo que a esperança média de vida não aumenta, os países onde pouco filhos nascem, como Portugal, poderão ver o seu número de cidadãos reduzido.

Segundo o EUROSTAT, em 2050 quase metade da população portuguesa deverá ter mais do que 55 anos (Figura 3). A quebra histórica das taxas de fertilidade, o aumento da esperança média de vida e, nalguns casos, os padrões da migração ajudam a explicar essa tendência (EUROSTAT, 2019, p.15).

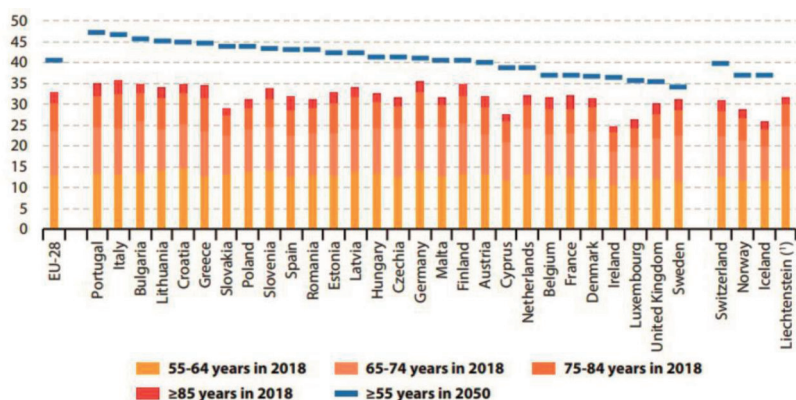


Figura 3 – Envelhecimento da população em 2018 e previsão para 2050

Fonte: EUROSTAT (2019, p.15).

O Instituto Nacional de Estatística (INE) prevê que Portugal perca população até 2080, passando de 10,3 milhões para 7,7 milhões de residentes, ficando abaixo dos 10 milhões já em 2033. Além disso, o número de jovens diminuirá de 1,4 para 0,9 milhões e o número de idosos passará de 2,2 para 2,8 milhões (INE, 2020a). Entretanto, de acordo com o Fundo Monetário Internacional, a despesa pública relacionada com o envelhecimento aumentará mais de sete pontos percentuais do PIB e a dívida pública tornar-se-á insustentável (MEDIUM, 2020).

Existe assim o risco real de um fosso geracional entre os mais novos e os mais velhos em termos de tomada de decisões, de riqueza, de segurança material e de acesso à habitação, bem como em termos de partilha dos encargos financeiros e orçamentais de uma sociedade em fase de envelhecimento.

4.2.3. Fator estruturas sociais – Sociedade

A sociedade moderna é marcada pelo fenómeno da globalização que, segundo Giddens (2010, p. 52), resulta do “[...] facto de vivermos cada vez mais num ‘único mundo’, pois os indivíduos, os grupos e as nações tornaram-se mais interdependentes”, com um enorme impacto político, económico, social e cultural na sociedade moderna.

Não é possível antecipar qual vai ser o impacto que a recente crise da COVID-19 terá na globalização e, como tal, na sociedade como hoje a conhecemos. Alguns estudiosos, como O’Neil (2020), argumentam que a presente crise irá acelerar a ‘desglobalização’. Em sentido oposto, académicos como Haass (2020), argumentam que o mundo depois da pandemia não será radicalmente diferente

daquele em que vivemos hoje. O que se pode afirmar é que é pouco provável que, depois da crise, o mundo retorne à ideia de uma globalização ‘mutuamente benéfica’ que prevaleceu no início do século XXI (Niblett, 2020).

Apesar da globalização ser um fenómeno multidimensional, apresenta três pilares básicos: o pilar das reformas institucionais, legais e políticas; do desenvolvimento exponencial dos sistemas de transportes e de comunicação internacionais; e da liberalização dos mercados e do trabalho (Estrada, 2020).

Ao nível institucional, a globalização fez florescer a ideia de que a intervenção dos governos nos mercados deve ser mínima. Os governos são normalmente considerados como demasiado burocráticos e pouco eficientes, pelo que a tendência é a privatização dos serviços públicos (Estrada, 2020). Em Portugal temos assistido a esta tendência de forma muito vincada, com a privatização de ativos estratégicos como a REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., a EDP – Energias de Portugal, S.A. e a TAP Air Portugal e com a criação de parcerias público privadas, em domínios tão relevantes como a saúde e transportes, tudo em nome da eficiência.

A presente pandemia, como argumenta Walt (2020), irá reforçar o papel do Estado e provocar uma desaceleração da ‘hiperglobalização’, já que os cidadãos vão procurar proteção nos governos e, simultaneamente, os Estados e as empresas irão procurar reduzir as suas vulnerabilidades, levando a que o mundo pós-COVID-19, seja menos aberto, menos próspero e menos livre. Como consequência é expectável que se assista a um ressurgimento dos nacionalismos (Walt, 2020), com impacto na sociedade portuguesa.

No que respeita aos sistemas de transportes e de comunicação internacionais, importa referir que a sua evolução exponencial, associada às inovações operadas pela Investigação e Desenvolvimento, e aos métodos, modelos e ferramentas que daí surgiram, levaram à centralização da produção e do livre comércio mundial (Estrada, 2020).

A pandemia COVID-19 veio colocar em causa os princípios básicos desta economia global, e poderá levar a que as grandes companhias diminuam a sua dependência relativamente às cadeias de abastecimento internacionais, da manufatura multi-processo e multi-país (O’Neil, 2020).

Neste sentido, é possível que, num cenário futuro, os modelos de produção descentralizados e interdependentes sejam reequacionados e, tendo Portugal um tecido empresarial baseado em micro, pequenas e médias empresas, que atuam principalmente no setor dos serviços e da transformação e que são muito dependentes da importação de matérias primas (Banco de Portugal, 2018), uma alteração nas cadeias internacionais de abastecimento e produção terá

consequências sociais relevantes nas empresas e, consequentemente, no trabalho.

Ao nível da liberalização dos mercados e do trabalho, a pandemia COVID-19 poderá originar um retorno ao nacionalismo económico e ao protecionismo, antevendo-se uma possível retração da imigração em larga escala (Haass, 2020).

Para Portugal este aspeto tem um impacto social muito relevante, pois é ‘exportador’ de mão de obra qualificada – por exemplo investigadores e técnicos de saúde – e ‘importador’ de mão de obra menos qualificada, por exemplo para realizar trabalho indiferenciado no setor agrícola.

Adicionalmente, uma redução da livre circulação das pessoas irá ter um impacto significativo num dos setores mais importantes para o país, o turismo. Dados do INE (2019) indicam que, em 2017, o emprego nas atividades características do turismo, medido em trabalho Equivalente a Tempo Completo (ETC) (cf. Apêndice B), representou 9,0% do total nacional.

Ainda na área social é expectável que a pandemia COVID-19 venha a introduzir alterações ao nível das liberdades individuais. Governos, como o da China e o de Israel, implementaram ferramentas de monitorização eletrónica em massa, através da utilização de câmaras de vigilância e de *smartphones* – com o intuito de saber a condição médica dos cidadãos e com quem estiveram em contacto. Poder-se-ia pensar que estas medidas apenas seriam implementadas em países com uma autoridade mais ‘musculada’, no entanto França, Alemanha e mais recentemente Portugal, estão a equacionar implementar um sistema de rastreio de proximidade, como forma de combater a disseminação da COVID-19.

Como refere Harari (2020, p. 26) as “[...] emergências aceleram processos históricos. Decisões que em épocas normais poderiam levar anos de deliberação são aprovadas em algumas horas.” O mesmo autor refere também que “[p]oder-se-á defender a vigilância biométrica como uma medida temporária [...]. Mas medidas temporárias têm o mau hábito de se estenderem para lá das emergências [...]” (Harari, 2020, p. 26).

4.2.4. Fator estruturas sociais – Sistema de Segurança Social

Um dos fatores que contribuem para o nível de qualidade de vida dos portugueses é a existência de um sistema de segurança social abrangente que visa “[...] promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade” (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, 2007, p. 345).

No âmbito da intervenção do Estado a ação da segurança social estende-se a uma importante fatia da população portuguesa, através da atribuição de diversas prestações – a Tabela 1 discrimina o número de beneficiários existentes por prestação social, referente a fevereiro de 2020.

Tabela 1 – Prestações e número de beneficiários

PRESTAÇÕES	N.º
Beneficiários de Prestações de Desemprego	177.844
Titulares de Abono de Família	1.073.041
Beneficiários de Subsídio por Doença	182.124
Beneficiários de Prestações de Parentalidade	43.107
Beneficiários de RSI	201.422
Beneficiários de CSI	164.799
Pensões de Velhice	2.050.092
Entidades Empregadoras: Estabelecimentos com situações de Layoff	55
Beneficiários Prestação Social para a Inclusão	104.781

Fonte: Segurança Social (2020).

Para fazer face aos encargos com estas prestações, o orçamento da Segurança Social para 2020 previa uma ‘despesa corrente’ de 28,7 mil M€ e uma ‘receita corrente’ de 31,4 mil M€, resultando num saldo global expectável de 2,7 mil M€ (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2019).

Com o surgimento da pandemia da COVID-19 e a instauração do estado de emergência, o governo implementou um conjunto “[...] de medidas extraordinárias e de carácter urgente de restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, [...]” (Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, 2020, p. 11-(5)). Estas medidas, essenciais para o combate à pandemia, têm um impacto muito significativo na economia e, como tal, na segurança social, pois ao restringirem a atividade económica vão, por um lado, diminuir as receitas e, ao mesmo tempo, aumentar as despesas fruto de uma maior necessidade da população em recorrer a prestações sociais.

Paralelamente, foram aprovadas um conjunto de medidas económicas e sociais que visam proteger o emprego, proteger os rendimentos das famílias e evitar a destruição de empresas. São exemplo dessas medidas excecionais: o subsídio por doença por isolamento profilático; o subsídio por doença por COVID-19; a assistência a filho ou neto por isolamento profilático; e o apoio excecional à família dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes (Segurança Social, 2020).

Segundo Caetano (2020) as medidas de apoio excecionais devem abranger 750 mil famílias e têm um custo estimado de 2 mil M€ mensais, que será suportado pelo orçamento da Segurança Social e por transferências do Orçamento do Estado.

Para além da ação do Estado, efetivada através da Segurança Social, o sistema de segurança social conta com as Instituições Particulares de Solidariedade Social

(IPSS) para, nas respetivas áreas de atuação, contribuir “[...] para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos [através da] concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades” (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, 1983, p. 644).

Em 2017, existiam 5.647 IPSS, que em conjunto possuíam equipamentos sociais em 70% das 2.882 freguesias do Continente. Mas, mais relevante é referir que em 27% dessas freguesias as IPSS eram as únicas detentoras de equipamentos sociais para crianças e idosos. Este facto mostra bem a importância económica e social das IPSS na sua faceta de ‘oferta de proximidade’ facilitando o acesso aos bens e serviços que produzem ao reduzirem os custos em que os seus utentes incorrem para deles beneficiarem (Mendes, 2018).

A pandemia COVID-19 veio alterar profundamente a realidade das IPSS, de tal forma que o presidente da Cáritas Portugal, Eugénio da Fonseca, afirmou que “[n]ão estamos bem preparados para enfrentar o que aí vem, porque precisamos de meios. Vamos ter de criar alguma medida para angariação desses meios.” (Amaral, 2020).

Mais uma vez o Governo teve de intervir, decretando medidas de carácter extraordinário, temporário e transitório, para apoiar a ação social das IPSS e, assim, garantir a continuidade do seu trabalho, no apoio direto a milhares de portugueses, principalmente crianças e idosos. No entanto, estas medidas extraordinárias vão, mais uma vez, implicar a necessidade de alocar recursos financeiros que não estavam contemplados no orçamento de Estado.

4.2.5. Fator estruturas sociais – Serviço Nacional de Saúde

No mundo globalizado em que vivemos, a velocidade de propagação de uma pandemia com as características da COVID-19, representa um sério teste à resiliência dos serviços nacionais de saúde dos vários países, constituindo uma verdadeira ameaça de rotura à sua efetiva capacidade de resposta.

A pandemia gerada pelo vírus A(H1N1)2009, que mobilizou o mundo no ano 2009, foi um exercício à escala global que permitiu diagnosticar insuficiências e introduzir melhorias (Direção-Geral da Saúde [DGS], 2010), no que se refere à avaliação dos mecanismos de alerta e resposta. A nível nacional, representou um teste ao plano de contingência português.

As medidas de resposta preconizadas foram, de um modo geral, adequadas e aplicadas de acordo com os níveis de alerta e de evolução da pandemia, tendo sido, no entanto, detetados alguns aspetos a melhorar (cf. Apêndice C).

No período de 2010-2014 Portugal atravessou uma grave crise financeira, que se desenvolveu no contexto da dívida pública da zona euro. O programa de ajustamento económico e financeiro negociado entre Portugal e a *troika* era um

roteiro ambicioso para a consolidação orçamental e para as reformas estruturais (Lourtie, 2011), tendo restringido o investimento público, nomeadamente no Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O desinvestimento no SNS (Figura 4), patente nos dados publicados pelo INE referentes às Estatísticas de Saúde 2018 (INE, 2020b), pode também ser verificado na análise das Contas Gerais do Estado (2015-2018). A Tabela 2, relativa ao Investimento no SNS no período de 2015 a 2018, ilustra uma taxa de execução orçamental decrescente na área do serviço público de saúde.

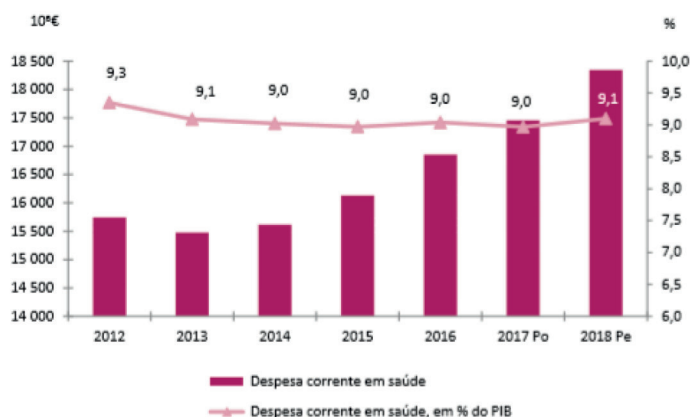


Figura 4 – Despesa corrente em saúde e PIB (2012-2018)

Fonte: INE (2020b, p. 312).

Tabela 2 – Investimento no SNS (período 2015-2018)

INVESTIMENTO NO SNS (M€)				
ANO	2015	2016	2017	2018
Investimento Orçamentado	239,6	216,5	228,5	301,0
Investimento Executado	163,4	116,6	110,6	132,0
Taxa de Execução	68,2%	53,9%	48,6%	44,0%

Fonte: Adaptado de Direção-Geral do Orçamento (DGO) (2016, 2017, 2018, 2019).

Entretanto, este desinvestimento no SNS, tem sido acompanhado, desde 2014, por um incremento na despesa nas estruturas privadas de saúde (Figura 5).

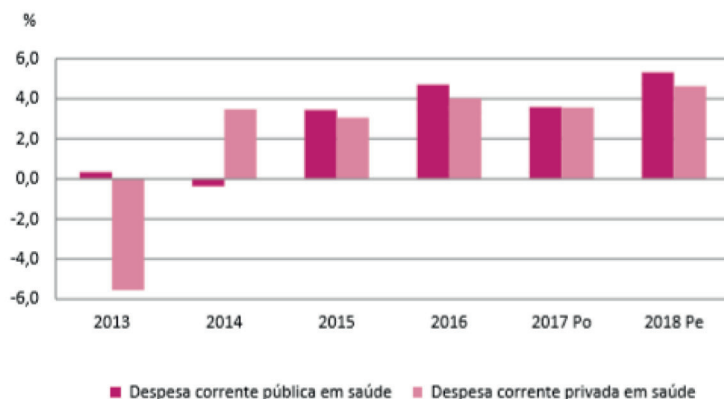


Figura 5 – Despesa corrente em saúde, pública e privada (2012-2018)

Fonte: INE (2020c, p. 313).

A análise dos indicadores (INE, 2020c) evidencia que em 2018 mais de metade dos hospitais eram privados (119), mantendo os hospitais públicos a maioria das camas disponíveis para internamento (Figura 6). No global, o número de camas em 2018 (35.429 camas) era superior ao disponível em 2017 (mais 476 camas) mas apresentava um valor inferior ao de 2008 (menos 374 camas). Acresce referir que em termos de camas de cuidados intensivos Portugal ocupava o último lugar no mais recente estudo efetuado a nível Europeu¹⁹ (Rhodes, 2012).

Em termos gerais, entre 2010 e 2014, conforme analisado no Apêndice D, assistiu-se a uma redução generalizada do número de trabalhadores no âmbito das entidades e organismos dependentes do Ministério da Saúde. Só a partir de 2015 se inverteu essa tendência e no ano 2018 registou-se um aumento de efetivos (Ministério da Saúde, 2018a).

¹⁹ Nesse estudo Portugal apresentava um valor de 4,2 camas/100.000 habitantes, sendo a média europeia de 11,5 camas/100.000 habitantes.

**Figura 6 – Saúde em Portugal**

Fonte: Adaptado de INE (2020d).

Atualmente, o nosso sistema de saúde, essencialmente através do SNS, “constitui uma referência a nível europeu e mundial” (Ministério da Saúde, 2018b). De acordo com o *Euro Health Consumer Index* (EHCI) 2018, Portugal está classificado em 13.º lugar, imediatamente a seguir à Alemanha, como apresentado na Figura 7. Esta classificação é a melhor que Portugal alcançou desde o início deste índice, em 2006. Este índice anual, faz uma avaliação dos sistemas de saúde de 35 países europeus, do ponto de vista do consumidor.

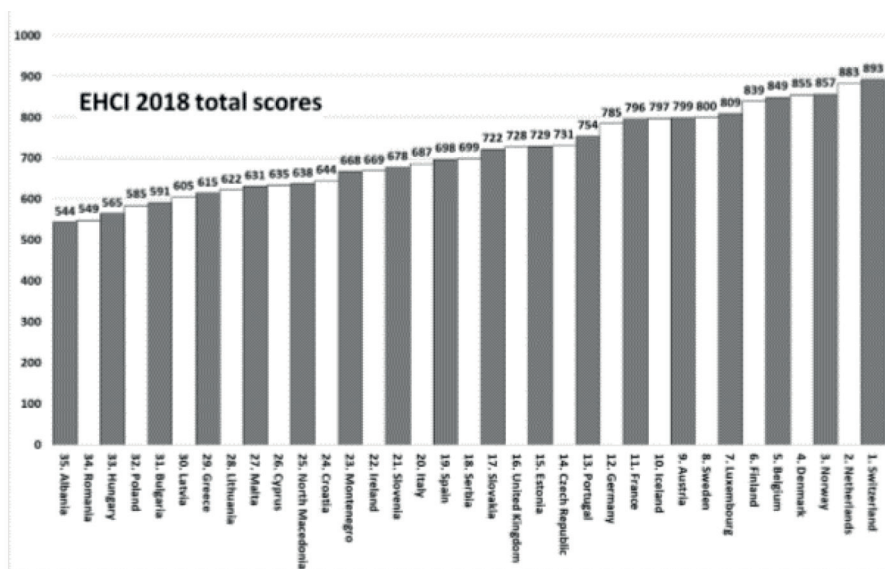


Figura 7 – Euro Health Consumer Index Total Scores 2018

Fonte: Health Consumer Powerhouse (2018, p. 26).

O relatório *Global Health Security (GHS) Index*, referente ao ano 2019 (GHS, 2019) apresenta os resultados, expressos na Figura 8, sobre a capacidade nacional de segurança em saúde em cada uma das seis categorias do índice GHS, apresentando informações específicas para áreas funcionais de preparação para epidemias e pandemias. Esta avaliação abrangente da segurança em saúde e dos respetivos recursos relacionados de 195 países (signatários do *International Health Regulations*), na qual Portugal ocupa o 20.º lugar, evidencia que nenhum país está totalmente preparado para epidemias ou pandemias. Globalmente, a preparação internacional é fraca. Muitos países não demonstram capacidades de segurança a nível da saúde para prevenir, detetar e responder a surtos significativos de doenças infecciosas (GHS, 2019).

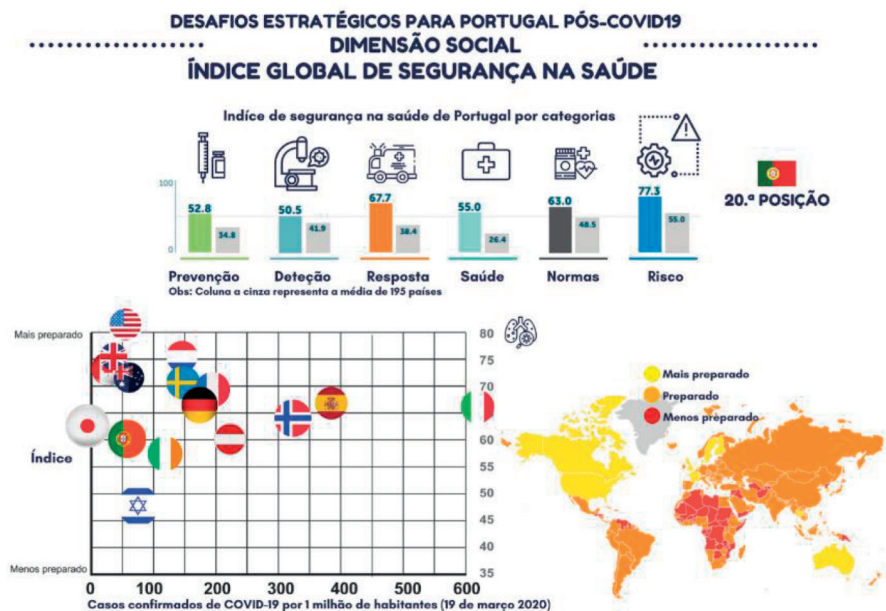


Figura 8 – Global Health Security Index 2019

Fonte: Adaptado de *Global Health Security* (2019).

Analisa-se seguidamente, de forma resumida, as principais áreas de impacto da COVID-19 a nível sanitário em geral e a nível do SNS em particular, bem como as alterações que daí resultaram e que condicionaram a adoção de medidas corretivas ou a otimização de procedimentos.

No domínio da **capacidade laboratorial**, o impacto da COVID-19 fez-se sentir essencialmente ao nível dos dois tipos de testes efetuados para o *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2): 1) realização de testes de diagnóstico; 2) realização de testes serológicos para avaliação da imunidade adquirida para o SARS-CoV-2 (cf. Apêndice E).

A pressão colocada para a realização diária de testes de diagnóstico, em larga escala, foi muito elevada e motivou a aquisição de *stocks* de testes bem como a criação de uma rede certificada de laboratórios (DGS, 2020a) com ampla dispersão geográfica (LUSA, 2020a). A realização de testes serológicos para avaliação da imunidade adquirida para o SARS-CoV-2, motivou o desenvolvimento célere de testes no setor laboratorial nacional.

Portugal realizou, no período de 1 de março a 30 de abril de 2020, aproximadamente 396.000 testes de diagnóstico à COVID-19, tendo atualmente uma taxa de testes por milhão de habitante, expressa na Figura 9 (Conselho de Ministros, 2020), superior à de

países como a Alemanha e a Suíça. Do total de amostras processadas até ao momento, 47% dizem respeito a laboratórios públicos, 44% a laboratórios privados e 9% a outras instituições, nomeadamente universitárias e militares (DGS, 2020b).



Figura 9 – Capacidade de Testagem
Fonte: Adaptado de Conselho de Ministros (2020).

A celeridade no desenvolvimento de testes serológicos possibilitou que, no passado dia 21 de abril, começassem a ser efetuados testes de imunidade a doentes e profissionais de saúde no Centro Hospitalar de Lisboa Norte (SNS, 2020a).

A nível das *medidas de saúde pública*, expressas no Quadro 1, um dos pontos críticos evidenciado pela COVID-19, foi a escassez de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), mais concretamente de máscaras de uso comunitário, cuja utilização está fortemente recomendada em todas as fases da pandemia.

Adicionalmente, para além do confinamento social, importa também salientar as medidas aplicadas em contexto laboral (DGS, 2020c).

Quadro 1 – Medidas de Saúde Pública

MEDIDAS DE SAÚDE PÚBLICA – Áreas de Impacto
1. Equipamentos de Proteção Individual
Fator Crítico
Necessidade de utilização de máscaras de uso comunitário
Medidas implementadas
- Aquisição de grandes stocks de máscaras faciais - Produção de máscaras de uso comunitário por empresas nacionais - Utilização gradualmente mais disseminada de máscaras em contexto comunitário

2. Outras medidas de Saúde Pública
Fator Crítico
• Necessidade de garantir a diminuição do contacto social
Medidas implementadas
• Confinamento social • Medidas aplicadas em contexto laboral (promoção da implementação de horários de trabalho flexíveis e descontraído e do teletrabalho)

Fonte: Adaptado de DGS (2020c), DGS (2020d), DGS (2020e), DGS (2020f), DGS (2020g).

Por último, importa destacar um aspeto que se veio a revelar muito relevante durante a pandemia COVID-19 – a intervenção em contextos especiais, designadamente ao nível das Estruturas Residenciais Para Idosos (ERPI) (DGS, 2020h) (DGS, 2020i) e ao nível dos estabelecimentos prisionais (DGS, 2020j) (DGS, 2020k) detalhado no Quadro 2.

A questão das ERPI assumiu particular importância em virtude do flagelo vivenciado por esta população durante a pandemia da COVID-19, tendo-se contabilizado que mais de um terço das mortes verificadas em Portugal foram de utentes de lares (Abreu, 2020).

Quadro 2 – Medidas de Saúde Pública – Intervenção em Contextos Especiais

MEDIDAS DE SAÚDE PÚBLICA Áreas de Impacto (Intervenção em contextos especiais)
1. Estruturas residenciais para idosos
Fator Crítico
• Fragilidade das estruturas de apoio sanitário a estas instituições • Não cumprimento dos planos de contingência de muitos lares
Medidas implementadas
• Intensificada a realização de testes a utentes de lares, recorrendo ao apoio de laboratórios de Universidades e Politécnicos e mesmo a profissionais de saúde das Forças Armadas • Transferência de utentes de lares para estruturas hospitalares ou outras estruturas de retaguarda • Apoio sanitário aos lares providenciado pelos Centros de Saúde
2. Estabelecimentos prisionais
Fator Crítico
• Convivência de uma larga população de indivíduos num espaço confinado, aumentando a possibilidade de uma rápida transmissão e disseminação do vírus
Medidas implementadas
• Libertação seletiva de presos, tendo sido libertados mais de 1.800 reclusos.

Fonte: Adaptado de LUSA (2020b), Machado (2020), SNS (2020b), Veiga (2020) e XXII Governo (2020).

O pós-COVID-19 coloca o desafio de avaliar exaustivamente a estrutura de apoio sanitário a esta população fragilizada dos residentes em ERPI, repensando e redesenhando modelos de atuação.

Também ao nível dos estabelecimentos prisionais se justifica no pós-COVID-19 repensar modelos de apoio sanitário, designadamente garantindo a existência de estruturas de apoio de retaguarda em situações de emergência sanitária.

A nível da área-chave de **gestão de caso** importa analisar algumas questões, começando pela Linha SNS24, serviço telefónico e digital que representa a porta de entrada preferencial para os doentes COVID-19. Este serviço, teve o seu quadro de recursos humanos amplamente reforçado durante a pandemia, o que lhe permitiu atender mais de 300 mil chamadas durante o mês de março (DGS, 2020l).

No pós-COVID-19 deverá ser estimulada a flexibilidade de procedimentos no que concerne ao recrutamento de colaboradores da Linha SNS24, possibilitando o rápido ajuste do universo de profissionais para responder de forma eficaz às necessidades suplementares, devendo também ser explorada a possibilidade, que agora foi iniciada, de utilizar novas funcionalidades (SNS, 2020c) bem como linhas complementares e supletivas (DGS, 2020m) da Linha SNS24 sempre que tal se revele necessário.

Adicionalmente, na área de gestão de caso, importa mencionar alguns aspetos relacionados com a atividade desenvolvida a nível hospitalar e a nível dos Cuidados de Saúde Primários (CSP) (cf. Quadro 3).

Quadro 3 – Gestão de Caso - Impacto a nível hospitalar e dos CSP

GESTÃO DE CASO – Áreas de Impacto a nível hospitalar e dos CSP	
1. Identificação de circuitos diferenciados e locais de isolamento	
Fator Crítico	
- Garantir circuitos diferenciados para utentes nos CSP e nos serviços de atendimento hospitalar para minimizar o risco de contágio - Garantir locais de isolamento dos doentes suspeitos de COVID-19	
Medidas implementadas	
- Definição e implementação de políticas de circulação diferenciadas para as duas tipologias de doentes – COVID-19 e não-COVID-19 - Desenho e implementação de novos modelos e novas dinâmicas de atuação	
2. Tratamento e monitorização dos doentes	
Fator Crítico	
- A maioria dos doentes (88%) foram tratados no domicílio - Necessidade de garantir o adequado acompanhamento dos doentes em ambulatório, facto que veio introduzir um formato menos usual de seguimento dos doentes	
Medidas implementadas	
Implementação mais acelerada da telemedicina, seja a nível das estruturas hospitalares, seja a nível dos CSP	

Fonte: Adaptado de DGS (2020c) e DGS (2020n).

Um ponto crítico na atividade hospitalar e nos CSP foi sentido na prestação de cuidados a doentes não COVID-19, conforme refletido no Quadro 4. De acordo com o Barómetro COVID-19, um mês após a primeira morte por COVID-19, Portugal registou mais 1.255 óbitos do que o expectável em situações normais, tendo 51% desses óbitos estado associados a outras patologias (LUSA, 2020c).

Quadro 4 – Gestão de Caso - Impacto na continuidade de prestação de cuidados hospitalares e nos CSP

GESTÃO DE CASO – Áreas de Impacto a nível hospitalar e dos CSP	
1. Prestação de cuidados médicos ao universo global de doentes	
Fator Crítico	
• Necessidade de garantir prestação de cuidados para doentes não COVID-19 • Atendimento privilegiado a doentes COVID-19 durante a Pandemia • Diminuição do recurso aos cuidados de saúde (a nível hospitalar e dos CSP), pela população dos restantes utentes, em virtude do receio do risco de contágio • Diminuição significativa da prestação de cuidados assistenciais ao restante universo de doentes	
Medidas implementadas	
• Retoma o mais célere possível da atividade assistencial direcionada ao conjunto de doentes não-COVID19, para minimizar o impacto da Pandemia junto desse universo de doentes. • Medidas tranquilizadoras da população em geral relativamente à segurança nas deslocações aos Hospitais e aos CSP	
2. Reforço da prestação de cuidados de saúde a nível hospitalar e dos CSP	
Fator Crítico	
• Alargamento imperativo da capacidade de diagnóstico e tratamento, devendo os casos graves ser geridos em ambiente hospitalar • O tratamento e monitorização de doentes requer comunicação e cooperação ágeis, no âmbito dos cuidados de saúde primários	
Medidas implementadas	
• Reforço do trabalho em rede entre os Hospitais Públicos • Reforço do trabalho em rede entre os Hospitais Públicos e os CSP • Apoio supletivo de Hospitais do setor privado e do setor social • Apoio supletivo da saúde militar, garantindo o apoio ao internamento de doentes, sempre que tal se revelou necessário	

Fonte: Adaptado de DGS (2020c).

No que concerne à área da **prevenção e controlo da infeção** (DGS, 2020c) relevam duas questões, documentadas no Quadro 5, focadas na instituição, nos doentes e respetivos visitantes e, nos profissionais de saúde. No pós-COVID-19 deverá ser estimulada a adoção de protocolos rigorosos de prevenção e controlo da infeção, aproveitando os ensinamentos decorrentes do surto pandémico.

Quadro 5 – Prevenção e Controlo da Infecção

PREVENÇÃO E CONTROLO DA INFEÇÃO – Áreas de Impacto	
1. Fortalecimento da capacidade institucional	
Fator Crítico	
	• Necessidade de fortalecer a capacidade de uma Instituição de Saúde responder à Pandemia de COVID-19
Medidas implementadas	
	• Implementação de políticas preventivas assertivas • Adoção de protocolos terapêuticos adequados
2. Fortalecer a segurança dos profissionais, doentes e visitantes	
Fator Crítico	
	• Limitação da capacidade de prevenção e controlo de infeção da organização, • Investigação de todos os casos de infeção nosocomial pode não ser exequível • Limitação de meios para implementação de medidas ambientais organizacionais
Medidas implementadas	
	• Reforço das políticas e medidas preventivas a nível institucional • Sistema de triagem de doentes e quartos de isolamento de doentes • Programa de treino dos profissionais de saúde • Utilização de EPI • Plano para monitorizar os profissionais de saúde expostos a casos de COVID-19

Fonte: Adaptado de DGS (2020c), DGS (2020o) e DGS (2020p).

Na área dos **recursos**, onde se sentiu fortemente o impacto da COVID-19, estão incluídos os recursos humanos e as reservas estratégicas, dois setores essenciais ao funcionamento hospitalar, conforme expresso na Figura 10.

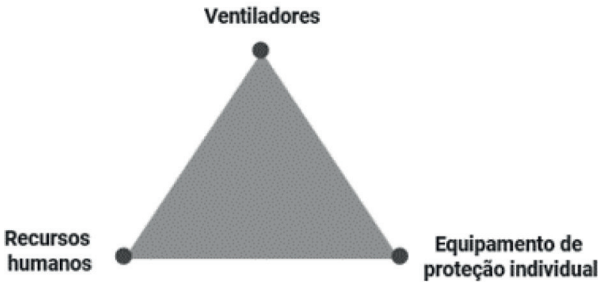


Figura 10 – Triângulo essencial ao funcionamento hospitalar
Fonte: Adaptado de Penela (2020).

No Quadro 6 são elencadas as questões mais relevantes relacionadas com estes dois setores, que decorrem de uma análise detalhada às limitações sentidas durante o surto pandémico e às medidas corretivas adotadas.

Quadro 6 – Recursos

RECURSOS – Áreas de Impacto	
1. Recursos Humanos	
Fator Crítico	
• Limitação de recursos humanos • Necessidade de robustecer as equipas de profissionais de saúde e otimizar o seu funcionamento e acompanhamento	
Medidas implementadas	
• Redefinição da dimensão e constituição das equipas, que condicionou uma incorporação de mais elementos nas equipas de trabalho • Medidas excecionais em matéria de contratação pública e de recursos humanos • Alteração da metodologia de trabalho das equipas, incorporando uma alternância entre períodos prolongados de trabalho e períodos de quarentena • Criação de programas de apoio psicossocial para profissionais de saúde expostos a SARS-CoV-2 • Elaboração, pela DGS, de um Manual de Autocuidado e Bem-Estar dos profissionais de saúde durante a Pandemia	
2. Reservas Estratégicas de Medicamentos e Dispositivos Médicos	
Fator Crítico	
• Número de ventiladores, existentes a nível nacional, insuficiente para responder a uma Pandemia de grande dimensão • Número insuficiente de EPI, nomeadamente máscaras de utilização hospitalar	
Medidas implementadas	
• Criação de um regime excecional de autorização de despesa • Aquisição de dispositivos médicos por forma a duplicar a capacidade nacional referente aos ventiladores • Aquisição de grandes stocks de máscaras faciais • Produção de máscaras e outros EPI por empresas nacionais • Fornecimento a profissionais de saúde e a doentes	

Fonte: Adaptado de DGS (2020c), DGS (2020d), DGS (2020f), DGS (2020g), DGS (2020r), DGS (2020s), SNS (2020d) Decreto-Lei n.º 10-E/2020 e Decreto-Lei n.º 14-E/2020.

A Reserva Estratégica de Medicamentos (REM) e dispositivos médicos e a reserva de EPI, continua a ser área crítica, ao longo da pandemia da COVID-19. Apesar de existir legislação produzida nesse sentido verificou-se a inexistência de uma REM e de uma reserva de EPI.

O Despacho Conjunto n.º 1249/2017, de 23 de janeiro (2017), do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa Nacional determina a criação de um grupo de trabalho interministerial para identificar as condições necessárias para que o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos possa garantir a constituição de reservas estratégicas.

Embora o relatório deste grupo de trabalho, de 2017, recomendasse que a composição, a responsabilidade pela gestão, a gestão dos fluxos e a comissão de gestão da reserva estratégica do medicamento tivesse que ser definida por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional e da saúde,

até à presente data esse ato legislativo não se verificou.

Da avaliação efetuada considerou-se que o número de ventiladores existentes, conforme consta da Figura 11, seria insuficiente para responder a uma pandemia de grande dimensão (TVI 24, 2020), facto que motivou a compra de grandes *stocks*, conforme consta da Figura 12.

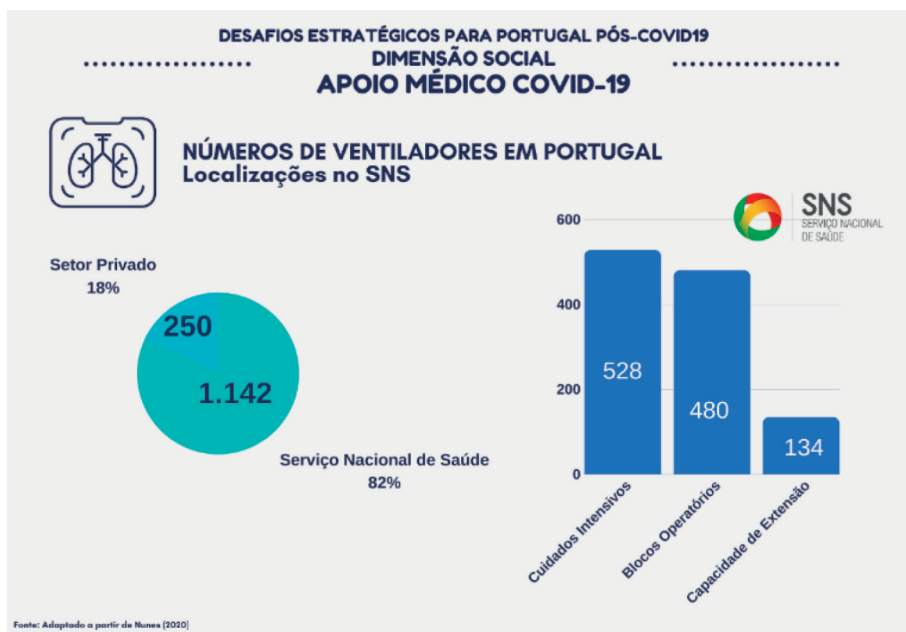


Figura 11 – Número de ventiladores em Portugal

Fonte: Adaptado a partir de Nunes (2020).

O reforço de capacidades efetuado durante esta primeira vaga da pandemia, coloca o país num nível mais elevado de preparação e com melhores condições para enfrentar uma eventual segunda onda pandémica.

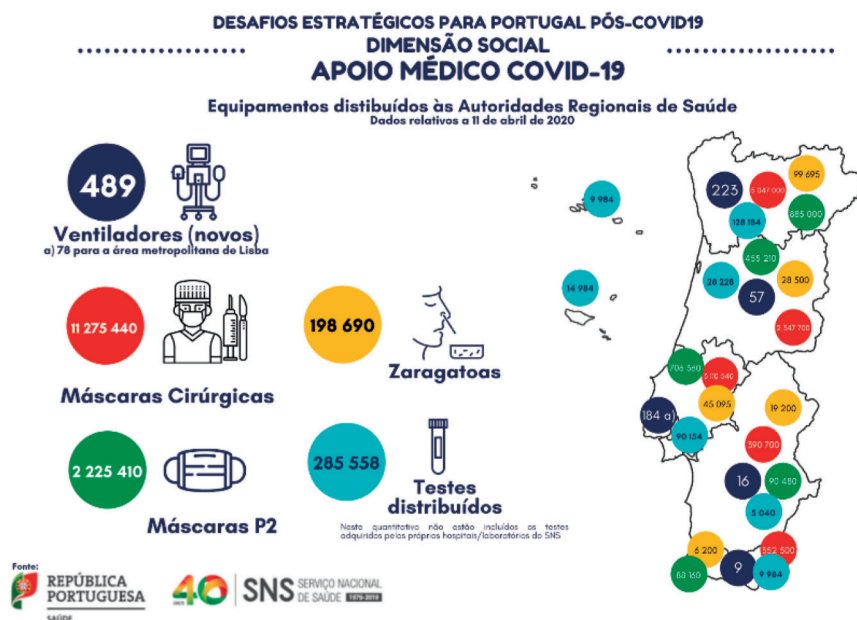


Figura 12 – Equipamentos distribuídos às ARS

Fonte: Adaptado de SNS (2020e).

No Quadro 7 são analisadas outras duas áreas nas quais se fez também sentir o impacto da pandemia: Comunicação e Mobilização Social; Formação e Treino.

No pós-COVID-19 deverá ser estimulada a manutenção de políticas de comunicação esclarecedoras, pelas autoridades de saúde, e a manutenção sustentada de programas de formação e treino direcionados aos profissionais de saúde.

Quadro 7 – Outras áreas de impacto

Outras Áreas de Impacto	
1. Comunicação e Mobilização Social	
Fator Crítico	
- Garantir uma comunicação institucional eficaz - Fornecer à população informações esclarecedoras, que contribuam para evitar o pânico e o alarme social	
Medidas implementadas	
- A Comunicação Interna revelou-se essencial na articulação e gestão das equipas - A Comunicação Externa teve uma difusão sem precedentes ao nível da Saúde, contribuindo para o esclarecimento da população e para a mobilização social	
2. Formação e Treino	
Fator Crítico	
- Capacitar os profissionais de saúde do sistema nacional de saúde, fortalecendo a sua preparação para responder aos desafios dinâmicos da COVID-19 - Integração de informação para o desenvolvimento de conteúdos, de forma célere e em tempo útil	

Medidas implementadas
Programas de formação e treino dos profissionais de saúde de todas as categorias profissionais potencialmente envolvidas

Fonte: Adaptado de DGS (2020c).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) está a promover projetos no âmbito da pesquisa de tratamentos (OMS, 2020a) e do desenvolvimento de vacinas (OMS, 2020b). Assim, será importante estimular a participação de investigadores nacionais em projetos (cf. Apêndice F) para o desenvolvimento de tratamentos eficazes e de vacinas para o SARS-CoV-2.

A nível global decorrem projetos de 115 vacinas candidatas a combater a COVID-19, entre as quais 5 já se encontram em ensaios clínicos (Le, 2020), sendo expectável que o tempo de desenvolvimento de uma possível vacina eficaz e segura seja de 12 a 18 meses, conforme expresso na Figura 13.

Na ausência de um tratamento eficaz e de uma vacina, é necessário ter “a consciência que a única vacina de que dispomos no momento é o distanciamento social”, conforme afirma o Secretário de Estado da Saúde, António Lacerda Sales.

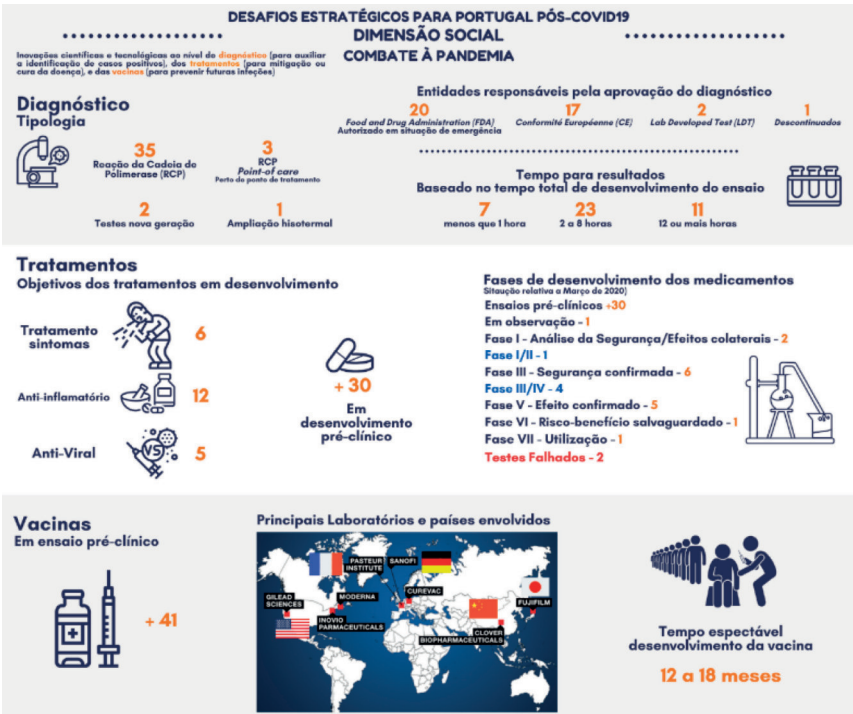


Figura 13 – Combate à pandemia

Fonte: Adaptado de RFI (2020) e de Routley (2020).

4.3. RESILIÊNCIA NACIONAL NO DOMÍNIO SOCIAL

Com o início da pandemia da COVID-19 em Portugal, tal como na generalidade dos países afetados, demonstrou-se que é muito difícil estar preparado para uma crise sanitária com esta dimensão.

Os sete Requisitos Base (RB) da resiliência nacional (OTAN, 2016), permitem orientar a preparação e a capacidade de resposta de Portugal a situações como a atual, porque abrangem funções e capacidades essenciais ao funcionamento da sociedade quando confrontada com situações que causem um grande impacto, sem os quais se torna extremamente difícil enfrentar e recuperar de forma rápida e eficaz.

A pandemia da COVID-19 tornou visível a real capacidade do país para lidar com baixas em massa (RB 5), nomeadamente ao nível do SNS, que apesar do desinvestimento de que foi alvo em resultado da crise financeira de 2010-2014, mostrou dispor de uma capacidade de resiliência e adaptação notável para lidar com esta pandemia, resultantes de algumas características e capacidades existentes, nomeadamente:

- A elevada qualificação dos profissionais de saúde que lhes permitiu adaptarem-se rapidamente à nova situação da COVID-19. Os indicadores da saúde referentes a 2018 evidenciam um reforço relevante em termos da prestação de cuidados médicos altamente especializados aos utentes. Só no SNS, existem 111 centros de referência reconhecidos pela UE como unidades altamente especializadas, dos quais 30 já integram redes europeias de referência (Ministério da Saúde, 2018b);

- A complementaridade que existe entre o SNS e o setor privado da saúde que permite aumentar a capacidade do SNS, sempre que esta é excedida. Na presente crise sanitária, esta complementaridade foi particularmente útil na realização de testes de diagnóstico à COVID-19 (DGS, 2020b) e no tratamento de doentes;

- As Forças Armadas (FFAA) também contribuem com capacidades adicionais: o Hospital das FFAA na realização de testes de diagnóstico, tratamento de doentes, medicina hiperbárica; o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos na produção de gel desinfetante, na produção de fármacos e no armazenamento de medicamentos e EPI.

Por outro lado, e apesar de até ao momento, o número de infetados e de mortes em resultado da pandemia da COVID-19 ser inferior ao verificado noutros países (Rodrigues, 2020), foi notória a existência de diversas lacunas e fragilidades que poderiam pôr em causa a resiliência do Estado (OTAN, 2017), nomeadamente:

- A inexistência de Planos de emergência e de contingência, especialmente dedicados à prevenção e combate de pandemias ou epidemias, quer ao nível da

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil quer ao nível da DGS. A própria DGS até ao início da pandemia não tinha qualquer plano de contingência em vigor para fazer face a pandemias;

- Inexistência de uma REM e de uma Reserva de EPI, conforme referido anteriormente;

- A falta de controlo de equipamentos essenciais. A dificuldade das autoridades para conseguirem avaliar o número de ventiladores existentes no país (Carrapatoso, 2020) é exemplo dessa situação;

- A previsão de um elevado número de infetados, mostrou que a capacidade de camas disponíveis nos hospitais seria insuficiente e que não existia um levantamento de locais passíveis de ser utilizados, como hospitais de campanha, para acamar doentes menos graves, nem de onde viria o material para os equipar;

- Falta de pessoal médicos e enfermeiros, em resultado do desinvestimento no SNS que se verificou nos últimos anos (Peixoto, 2020);

- À semelhança de todos os países da UE, muito do material e equipamento necessário para a enfrentar tem como origem um único país fornecedor, a China, que também foi afetada pela COVID-19, perdendo a capacidade de responder a todas as solicitações. Para além disso, ficou demonstrado que em Portugal existe capacidade para produzir muitos destes materiais e equipamentos.

Com base na análise efetuada, considera-se que deverão ser adotadas medidas, por forma a potenciar os aspetos positivos e a ultrapassar as lacunas atrás apresentadas, aumentando assim a resiliência nacional, o que irá potenciar a capacidade de resposta Nacional a futuras situações complexas, como é o caso de pandemias de origem viral.

4.4. ANÁLISE ESTRATÉGICA E OS NOVOS DESAFIOS PARA PORTUGAL

Neste subcapítulo apresenta-se a análise SWOT e a identificação dos DE para Portugal, na área social.

4.4.1. Ambiente Interno

Da análise efetuada ao ambiente interno da dimensão social foram identificadas algumas potencialidades e vulnerabilidades que tiveram impacto no combate à pandemia da COVID-19, que seguidamente descrevem:

Potencialidades (P)

P1. Resiliência nacional e capacidade de adaptação do povo português – Embora a pandemia tenha limitado a livre circulação e direitos dos portugueses

(próprio direito ao trabalho em setores nucleares da nossa economia), a sociedade portuguesa, a exemplo de outras crises, adaptou-se a essa circunstância.

P2. Ação e medidas governativas oportunas e atempadas – De forma atempada o Governo de Portugal reagiu à pandemia promovendo, para além do decretar do Estado de Emergência, a melhoria e o reforço técnico, tecnológico e logístico de setores essenciais ao combate à COVID-19 e manutenção do bem-estar dos cidadãos, como são as áreas da saúde, do apoio social ou da educação.

P3. Existência de um sistema de segurança social abrangente – Portugal dispõe de um sistema de segurança social que, através da ação direta do Estado ou da ação das IPSS, estende-se a todo o território e à larga maioria da população.

P4. Elevada qualificação e empenho dos profissionais de saúde – Em 2018 “Retrato da Saúde 2018”, elaborado pelo Ministério da Saúde demonstra que existiu um reforço da prestação de cuidados médicos especializados aos utentes e que no SNS existem mais de cem centros de referência reconhecidos pela UE como unidades altamente especializadas, 30 já integram redes europeias de referência.

P5. Cooperação e estabelecimento de sinergias entre SNS e o setor privado da saúde – Apesar da resposta positiva dos hospitais do SNS, ocorreu um apoio supletivo de Hospitais do setor privado e do setor social, bem como de laboratórios de análises do setor privado. Importa ainda considerar o apoio supletivo da Saúde Militar. O esforço sinérgico das várias instituições contribuiu para a prestação de serviços com mais qualidade.

Vulnerabilidades (V)

V1. Elevado número de portugueses com baixo rendimento – O encerramento (limitado ou definitivo) de inúmeras atividades económicas com consequente perda de postos de trabalho e de remuneração, e a redução acentuada de rendimentos com repercussões ao nível da procura de serviços e de bens, tenderá a agravar o número de portugueses com baixo rendimento.

V2. Impacto social do tecido empresarial nacional baseado em pequenas e microempresas e muito dependente dos mercados estrangeiros – O tecido empresarial Português é baseado em micro, pequenas e médias empresas, que atuam principalmente no setor dos serviços e da transformação e que são muito dependentes da importação de matérias primas e da exportação de produtos transformados.

V3. Elevado número de idosos e baixa taxa de natalidade – A pandemia e a grave crise económica que lhe está associada acentuará os níveis da baixa taxa de natalidade e confirmará a tendência crescente de pessoas na terceira idade,

alargando o fosso geracional.

V4. Setor do turismo com peso muito significativo no emprego – O turismo em Portugal tem um impacto muito significativo no emprego, tendo, em 2017, correspondido a 9,0% do trabalho ETC nacional.

V5. Ausência de Reserva Estratégica e dependência do exterior para obtenção de fármacos, EPI e equipamentos médicos – Apesar de existir legislação produzida nesse sentido, verificou-se a inexistência de uma REM e de EPI, situação que vem motivando a compra, a países estrangeiros, de grandes stocks de EPI, de testes diagnósticos e ventiladores, no decurso da pandemia.

V6. Insuficiente investimento e consequente degradação do serviço prestado pelo SNS – O desinvestimento no SNS, está patente nos dados publicados pelo INE referentes às Estatísticas de Saúde entre 2012-2018. A mesma tendência de desinvestimento é confirmada pelos indicadores da DGO, referentes ao investimento no SNS no período de 2015 a 2018.

4.4.2. Ambiente Externo

Resultante da avaliação efetuada ao ambiente externo foram identificadas as seguintes oportunidades e ameaças:

Oportunidades (O)

O1. Disponibilização de apoio financeiro da UE – Foram aprovados três instrumentos de resposta por parte da UE: o Mecanismo Europeu de Estabilidade, também designado de fundo de resgate europeu; o Instrumento de Solidariedade para ajudar a manter os rendimentos dos trabalhadores e auxiliar as empresas em dificuldade; e o aumento da capacidade de financiamento às empresas por parte do Banco Europeu de Investimento (Ganhão, 2020).

O2. Alargamento da mobilidade digital – O reforço da mobilidade digital decorrente da resposta à pandemia em diferentes setores de atividade, da educação à saúde (telemedicina), trará novas oportunidades de cooperação e de desenvolvimento tecnológico entre as pessoas e os países.

O3. Existência de sinergias internacionais para desenvolvimento de vacinas e de tratamentos antivirais específicos – A OMS está a promover projetos internacionais no âmbito da pesquisa de vacinas (Public statement for collaboration on COVID-19 vaccine development) e de tratamentos (Solidarity Clinical Trial) para a COVID-19.

O4. Apoio técnico e material, na área da saúde, das Organizações Internacionais (OI) de que Portugal é membro – A OMS providencia apoio e orientações técnicas que ajudam a desenhar as políticas sanitárias nacionais de

combate à pandemia. Ao nível da UE foi constituído um conselho de epidemiologistas e virologistas que apoiarão a investigação científica e avaliarão cenários de evolução da pandemia, concorrendo para a implementação comum de estratégias de mitigação da crise. No âmbito da OTAN está em análise a implementação de medidas adicionais de apoio aos países aliados no plano logístico e financeiro (OTAN, 2020).

O5. Aprendizagem com a experiência de países previamente atingidos pela pandemia e que apresentam estados mais avançados na sua evolução – Portugal foi um dos últimos países da UE a registar os primeiros casos de doentes infetados pela COVID-19. O facto de ter sido atingido mais tardiamente pela pandemia, surgida na China, permitiu-lhe analisar o perfil epidemiológico desta pandemia nos outros países, analisar os modelos de atuação adotados nesses países.

O6. Integração de Portugal em diversas OI. Portugal é membro de diversas OI – tais como a UE e a OTAN, o que facilita a partilha de informação, contribui para o esforço cooperativo da segurança à saúde e permite influenciar a tomada de decisão.

Ameaças (A)

A1. Excessiva dependência do exterior para satisfação das necessidades do mercado de trabalho – Portugal, fruto da sua estrutura demográfica é ‘importador’ de mão de obra pouco qualificada. De acordo com o INE, desde meados de 2018 a população ativa estrangeira tem aumentado, representando atualmente 3,2% da população ativa total. Estão em causa cerca de 158 mil estrangeiros em setores diversificados da atividade económica, como o turismo ou a agricultura (Patrício, 2020).

A2. Ressurgimento de políticas nacionalistas e protecionistas – As vulnerabilidades da economia global – no que respeita aos modelos de produção descentralizados e interdependentes – que a pandemia da COVID-19 realçou, poderá originar um retorno ao nacionalismo económico e, consequentemente, ao protecionismo, com impacto significativo na balança comercial.

A3. Imposição de medidas restritivas à circulação de pessoas e bens – A continuação e/ou reforço das medidas de confinamento e de controlo do surto pandémico a nível internacional limitarão a livre circulação de pessoas e bens, condicionando o bem-estar social e afetando, de forma transversal, setores como os da saúde e da economia.

A4. Imposição de medidas limitativas à liberdade individual – Atendendo à emergência que se vive, é expectável que a grande maioria das pessoas estejam ‘recetivas’ para trocar a sua privacidade pela sua saúde, aceitando a implementação

de medidas de vigilância eletrónica, restritivas da sua liberdade individual. O problema é que estas medidas podem passar a fazer parte do quotidiano de uma ‘nova’ normalidade, ao invés de serem apenas medidas temporárias, podendo ser utilizadas para outras finalidades.

A5. Limitado conhecimento acerca da capacidade mutagénica do vírus e da consequente eficácia da vacina – O facto de estarmos perante um vírus novo, cujo perfil mutagénico ainda não está identificado, limita os nossos índices de confiança relativamente à capacidade de desenvolver uma vacina eficaz e segura.

4.4.3. Análise SWOT e os novos desafios pós-COVID-19

Face aos elementos deduzidos a partir da caracterização do ambiente interno e externo, importa agora identificar os principais desafios que se colocam a Portugal no pós-COVID-19. Para esse efeito, e tendo por base a dimensão social, considera-se pertinente realizar uma análise SWOT, conforme se apresenta no Quadro 8.

Quadro 8 – Análise SWOT: Dimensão social

		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES (P)	VULNERABILIDADES (V)
SWOT Dimensão Social		P1 - Resiliência nacional e capacidade de adaptação do povo português. P2 - Ação e medidas governativas oportunas e atempadas. P3 - Existência de um sistema de segurança social abrangente. P4 - Elevada qualificação e empenho dos profissionais de saúde. P5 - Cooperação e estabelecimento de sinergias entre SNS e o setor privado da saúde.	V1 - Elevado número de portugueses com baixo rendimento. V2 - Impacto social do tecido empresarial nacional baseado em pequenas e microempresas e muito dependente dos mercados estrangeiros. V3 - Elevado número de idosos e baixa taxa de natalidade. V4 - Setor do turismo com peso muito significativo no emprego. V5 - Ausência de Reserva Estratégica e dependência do exterior para obtenção de fármacos, EPI e equipamentos médicos. V6 - Insuficiente investimento no SNS.
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES (O) O1 - Disponibilização de apoio financeiro da UE. O2 - Alargamento da mobilidade digital. O3 - Existência de sinergias internacionais para desenvolvimento de vacinas e de tratamentos antivirais específicos. O4 - Apoio técnico e material na área da saúde das OI de que Portugal é membro. O5 - Aprendizagem com a experiência de países previamente atingidos pela Pandemia. O6 - Integração de Portugal em diversas OI.	Estratégias que usam as Potencialidades para obter vantagens sobre as Oportunidades (PO) PO1 - Promover a participação nacional na investigação de vacinas e tratamento do COVID-19 e outras pandemias (P2-O3). PO2 - Desenvolver novas políticas de formação e ensino, tirando partido das plataformas digitais, integrando-as na sociedade portuguesa (P2-O2). PO3 - Fomentar a cooperação e a partilha de informação com os países previamente atingidos pelo COVID-19, por forma a implementar as boas práticas (P4-O5).	Estratégias que usam as Oportunidades para superar as Vulnerabilidades (VO) VO1 - Potenciar os mecanismos europeus de financiamento, por forma a apoiar financeiramente as famílias e as empresas em dificuldade (V1/V2-O1). VO2 - Pugnar, junto das organizações internacionais, de que Portugal é membro, pela manutenção de políticas de livre circulação de pessoas e bens (V2/V4-O6). VO3 - Potenciar a ligação entre as Universidades / Empresas / Centros de I&D nacionais e as suas congéneres internacionais, no sentido de encontrar soluções internas para produção de fármacos, EPI e equipamentos médicos considerados indispensáveis (V5/V6-O3/O4).
	AMEAÇAS (A) A1 - Excessiva dependência do exterior para satisfação das necessidades de trabalho. A2 - Ressurgimento de políticas nacionalistas e protecionistas. A3 - Imposição de medidas restritivas de circulação de pessoas e bens. A4 - Imposição de medidas limitativas à liberdade individual. A5 - Limitado conhecimento acerca da capacidade mutagénica do vírus e consequência na eficácia das vacinas.	Estratégias que usam as Potencialidades para evitar as Ameaças (PA) PA1 - Introduzir, de forma atempada, medidas governativas mitigadoras da pandemia e promotoras dos equilíbrios socioeconómicos, enquanto forma de manutenção da resiliência nacional, dos princípios do regime democrático, e dos equilíbrios necessários à salvaguarda da circulação de pessoas e bens e manutenção das liberdades individuais (P2-A2/A3/A4). PA2 - Reforçar e consolidar as capacidades do apoio social e do setor da saúde na resposta ao desenvolvimento da pandemia, nomeadamente ao nível das sinergias a estabelecer entre o público e o privado, e na manutenção e consolidação da capacidade de resposta do SNS e dos seus profissionais (P2/P3/P5-A2/A3/A4).	Estratégias que minimizam as Vulnerabilidades para evitar as Ameaças (VA) VA1 - Reforçar os regimes laborais contemplando medidas protetoras dos trabalhadores (teletrabalho, turnos, utilização de EPI) (V1-A3/A4). VA2 - Mobilizar o tecido empresarial para reforçar a ligação ao mercado produtor interno e aos trabalhadores nacionais (V2/V4-A3/A4). VA3 - Proteger o setor do turismo nacional, estimulando medidas de divulgação e abertura ao mercado interno (V4-A2). VA4 - Implementar uma política de realização de Testes Imunológicos e a utilização criteriosa de EPI de forma a salvaguardar a liberdade individual e a circulação dos cidadãos (V3/V5-A4/A5). VA5 - Criar uma Reserva Estratégica de medicamentos, EPI e equipamentos médicos essenciais (V5/V6-A5).

Em linha com a análise realizada, na dimensão social, e para ultrapassar os desafios que se avizinham, Portugal deverá prosseguir os seguintes DE:

DE1. Dinamizar o tecido empresarial nacional e diminuir a sua dependência externa.

O efeito pretendido é mitigar a dependência externa em determinados bens e serviços e aumentar a oferta de trabalho enquanto fator essencial ao bem-estar social e consolidação da vertente económica e social do Estado em setores essenciais.

DE2. Proteger o emprego e assegurar a livre circulação de pessoas e bens.

Este desafio pretende assegurar a manutenção dos postos de trabalho através da adoção de medidas que permitam melhorar a qualificação dos trabalhadores, possibilitar o trabalho em regime não presencial e, ao mesmo tempo assegurar a livre circulação de pessoas e bens.

DE3. Reforçar as medidas de proteção e apoio social e diminuir as desigualdades.

O objetivo é consolidar e reforçar os serviços disponibilizados por instituições sociais e de saúde e dinamizar os apoios aos cidadãos e famílias carenciadas, de modo a mitigar as desigualdades existentes.

DE4. Reforçar a capacidade de resposta e a resiliência do SNS.

O efeito pretendido é consolidar e reforçar os serviços disponibilizados pelo SNS, tornando-o mais resiliente para enfrentar pandemias como a que se vive.

4.5. LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA Pós-COVID-19

Para ultrapassar os DE anteriormente definidos, importa concretizar as Linhas de Ação Estratégica (LAE) assinaladas no Quadro 9.

Quadro 9 – Desafios Estratégicos e LAE

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE1. Dinamizar o tecido empresarial nacional e diminuir a sua dependência externa	VA2. Mobilizar o tecido empresarial para reforçar a ligação ao mercado produtor interno e aos trabalhadores nacionais. VA3. Proteger o setor do turismo nacional, estimulando medidas de divulgação e abertura ao mercado interno. VO3. Potenciar a ligação entre as Universidades / Empresas / Centros de I&D nacionais e as suas congéneres internacionais, no sentido de encontrar soluções internas para produção de fármacos, EPI e equipamentos médicos considerados indispensáveis. VO1. Potenciar os mecanismos europeus de financiamento, por forma a apoiar financeiramente as famílias e as empresas em dificuldade.

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE2. Proteger o emprego e assegurar a livre circulação de pessoas e bens	VO2. Pugar, junto das organizações internacionais, de que Portugal é membro, pela manutenção de políticas de livre circulação de pessoas e bens. PO2. Desenvolver novas políticas de formação e ensino, tirando partido das plataformas digitais, integrando-as na sociedade portuguesa. VA1. Reforçar os regimes laborais contemplando medidas protetoras dos trabalhadores (teletrabalho, turnos, utilização de EPI). PA1. Introduzir, de forma atempada, medidas governativas mitigadoras da pandemia e promotoras dos equilíbrios socioeconómicos, enquanto forma de manutenção da resiliência nacional, dos princípios do regime democrático, e dos equilíbrios necessários à salvaguarda da circulação de pessoas e bens e manutenção das liberdades individuais.
DE3. Reforçar as medidas de proteção e apoio social e diminuir as desigualdades	VO1. Potenciar os mecanismos europeus de financiamento, por forma a apoiar financeiramente as famílias e as empresas em dificuldade. PA1. Introduzir, de forma atempada, medidas governativas mitigadoras da pandemia e promotoras dos equilíbrios socioeconómicos, enquanto forma de manutenção da resiliência nacional, dos princípios do regime democrático, e dos equilíbrios necessários à salvaguarda da circulação de pessoas e bens e manutenção das liberdades individuais. PA2. Reforçar e consolidar as capacidades do apoio social e do setor da saúde na resposta ao desenvolvimento da pandemia, nomeadamente ao nível das sinergias a estabelecer entre o público e o privado, e na manutenção e consolidação da capacidade de resposta do SNS e dos seus profissionais.
DE4. Reforçar a capacidade de resposta e a resiliência do SNS	PO1. Promover a participação nacional na investigação de vacinas e tratamento do COVID-19 e outras pandemias. PO3. Fomentar a cooperação e a partilha de informação com os países previamente atingidos pelo COVID-19, por forma a implementar as boas práticas. PA2. Reforçar e consolidar as capacidades do apoio social e do setor da saúde na resposta ao desenvolvimento da pandemia, nomeadamente ao nível das sinergias a estabelecer entre o público e o privado, e na manutenção e consolidação da capacidade de resposta do SNS e dos seus profissionais. VA4. Implementar uma política de realização de Testes Imunológicos e a utilização criteriosa de EPI de forma a salvaguardar a liberdade individual e a circulação dos cidadãos. VA5. Criar uma Reserva Estratégica de medicamentos, EPI e equipamentos médicos essenciais.

4.6. SÍNTESE CONCLUSIVA

Neste capítulo, recorrendo à metodologia SWOT, foram caracterizados os DE, na vertente da dimensão social da análise PESTS, com que Portugal será confrontado no pós-COVID-19.

Dentro dessa dimensão foram estudados dois fatores estratégicos: o ‘humano’ e o ‘estruturas sociais’.

De acordo com a análise efetuada conclui-se que Portugal irá enfrentar desafios ao nível da dinamização do seu tecido empresarial e diminuição da sua dependência externa, à proteção do emprego e à livre circulação de pessoas e bens. Deverá ainda ter em atenção às medidas de proteção e apoio social que permitam mitigar as desigualdades e a tendência crescente de envelhecimento da

população em contraciclo com a diminuição da natalidade. Por fim, enfatizou-se ainda a necessidade de reforço da capacidade de resposta e resiliência do SNS (ao nível dos recursos humanos, material e equipamento necessário ao seu adequado funcionamento); de desenvolvimento, em parceria com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança, de planos de emergência e contingência dedicados à prevenção e combate de pandemias ou epidemias; e de criação de reservas estratégicas de medicamentos e equipamentos essenciais (EPI, ventiladores, etc.).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, A. (2020, 23 de abril). Covid-19. Mais de um terço das mortes em Portugal são de utentes dos lares de idosos [Página *online*]. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-04-23-Covid-19.-Mais-de-um-terco-das-mortes-em-Portugal-sao-de-utentes-dos-lares-de-idosos>
- Amaral, J. (2020, 7 de abril). Eugénio Fonseca: ‘Já devia estar a ser preparado um plano de contingência social nacional’. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/07-abr-2020/eugenio-fonseca-ja-devia-estar-a-ser-preparado-um-plano-de-contingencia-social-nacional-12038958.html>
- Banco de Portugal. (2018). *Análise setorial das sociedades não financeiras em Portugal 2017* [versão PDF]. Retirado de https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/estudos_da_cb_34_2018.pdf
- Baptista, X. (2020, 5 de maio). A Importância do desporto na sociedade. Descobrimo o impacto no mundo [Página *online*]. Retirado de <https://interessantissimo.pt/desporto/importancia-sociedade/>
- Cabrita, E. (2020, 28 de abril). Página do XXII Governo - Resultados positivos no combate à pandemia não nos permitem descansar [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=resultados-positivos-no-combate-a-pandemia-nao-nos-permitem-descansar>
- Caetano, M. (2020, 16 de março). Governo estima custo de medidas de apoio em dois mil milhões por mês. *Dinheiro Vivo*. Retirado de <https://www.dinheirovivo.pt/economia/governo-estima-custo-de-medidas-de-apoio-em-dois-mil-milhoes-por-mes/>
- Carrapatoso, M. (2020, 16 de abril). Corona Vírus. Governo ainda não sabe quantos ventiladores tem disponíveis [Página *online*]. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-16-Governo-ainda-nao-sabe-quantos-ventiladores-tem-disponiveis>
- Comissão Europeia (2017). *Documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa* [versão PDF]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_pt.pdf

- Conselho de Ministros. (2020, 30 de abril). *Plano de Desconfinamento* [versão PDF]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/04/20200430pmdesconfinamentoapres.pdf>
- Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro (1983). *Aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Diário da República, 1.ª Série, 46, 643-656. Lisboa: Ministério dos Assuntos Sociais - Secretaria de Estado da Segurança Social
- Decreto-Lei n.º 102/2019, de 6 de agosto. (2019). *Define os termos da fusão do Laboratório Militar no Exército*, Diário da República, 1.ª Série, 149, 02-10. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março (2020). *Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março*. Diário da República, 1.ª Série, 57, 1.º Suplemento, 11-(5)-11-(17). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março. (2020). *Cria um regime excecional de autorização de despesa para resposta à pandemia da doença COVID -19 e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10 -A/2020, de 13 de março*. Diário da República, 1.ª Série, 59, 10-(2)-10-(3). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei n.º 14-E/2020, de 13 de abril. (2020). *Estabelece um regime excecional e temporário para a conceção, o fabrico, a importação, a comercialização nacional e a utilização de dispositivos médicos para uso humano e de equipamentos de proteção individual*. Diário da República, 1.ª Série, 72, 86-(2)-86-(5). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Despacho conjunto do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa Nacional n.º 1249/2017, de 23 de janeiro (2017). *Determina a criação de um grupo de trabalho interministerial para identificar as condições necessárias para que o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos*, Diário da República, 2.ª Série, 25, 2364-2365. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional e Ministério da Saúde
- Dicionário Financeiro. (2020, 8 de abril). Produto Interno Bruto: o que é e como é calculado o PIB [Página online]. Retirado de <https://www.dicionariofinanceiro.com/ PIB/>
- Direção-Geral da Saúde. (2010, outubro). *Relatório da Pandemia de Gripe em Portugal* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/relatorio-da-pandemia-da-gripe-ah1n12009-em-portugal-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde. (2020a). *Orientação n.º 015/2020 de 23/03/2020 atualizada a 24/04/2020* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0152020-de-23032020-pdf.aspx>

- Direção-Geral da Saúde. (2020b). Portugal já realizou quase 400 mil testes de diagnóstico à COVID 19 [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/portugal-ja-realizou-quase-400-mil-testes-de-diagnostico-a-covid-19/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020c). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19)* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus-covid-19-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde. (2020d). Portugal recebe 24 milhões de máscaras até ao final do mês [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/portugal-recebe-24-milhoes-de-mascaras-ate-ao-final-do-mes/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020e). Portugal recebe quase 12 milhões de máscaras esta semana [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/portugal-recebe-quase-12-milhoes-de-mascaras-esta-semana/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020f). Cerca de 50 empresas portuguesas produzem equipamentos de proteção individual [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.minsaude.pt/cerca-de-50-empresas-portuguesas-produzem-equipamentos-de-protecaoindividual/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020g). Máscaras comunitárias podem ser consideradas em espaços fechados [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/mascaras-comunitarias-podem-ser-consideradas-em-espacos-fechados/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020h). DGS atualiza orientações para estruturas residenciais para idosos [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/dgs-atualiza-orientacoes-para-estruturas-residenciais-para-idosos/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020i). *Orientação n.º 009/2020 de 11/03/2020 atualizada a 07/04/2020* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0092020-de-11032020-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde. (2020j). Lançada orientação para serviços prisionais [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/lancada-orientacao-para-servicos-prisionais/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020k). *Orientação n.º 016/2020 de 23/03/2020* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0162020-de-23032020-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde. (2020l). Linha SNS24 atendeu mais de 300 mil chamadas em março [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/linha-sns-24-atendeu-mais-de-300-mil-chamadas-em-marco/>

- Direção-Geral da Saúde. (2020m). Linha Vida SOS-Droga responde a dúvidas sobre a COVID19 [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/linha-vida-sos-droga-responde-a-duvidas-sobre-a-covid-19/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020n). Quase 88% dos doentes tratados a partir de casa [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/quase-88-dos-doentes-tratados-a-partir-de-casa/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020o). Orientação para profissionais de saúde com exposição à SARS-CoV-2 (COVID 19) [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/orientacao-para-profissionais-de-saude-com-exposicao-a-sars-cov-2-covid-19/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020p). *Orientação n.º 013/2020 de 21/03/2020* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0132020-de-21032020-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde. (2020q). Ordem dos Psicólogos lança manual de autocuidado para profissionais de saúde [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/ordem-dos-psicologos-lanca-manual-de-autocuidado-para-profissionais-de-saude/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020r). DGS lança norma sobre equipamentos de proteção individual [Página *online*]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/dgs-lanca-norma-sobre-equipamentos-de-protecao-individual/>
- Direção-Geral da Saúde. (2020s). *Norma n.º 007/2020 de 29/03/2020* [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/normas-e-circulares-normativas/norma-n-0072020-de-29032020-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde. (2020t). *Despacho n.º 005/2020 de 21/02/2020* [versão PDF]. Retirado de <https://covid19.min-saude.pt/despachos/>
- Direção Geral do Orçamento (2016). *Conta Geral do Estado*. [versão PDF]. Retirado de https://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2015/CGE_2015_vol1tomo01.pdf
- Direção Geral do Orçamento (2017). *Conta Geral do Estado*. [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2016>
- Direção Geral do Orçamento (2018). *Conta Geral do Estado*. [versão PDF]. Retirado de https://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2017/CGE_2017_vol1tomo01.pdf
- Direção Geral do Orçamento (2019). *Conta Geral do Estado*. [versão PDF]. Retirado de <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2018>

- Domingos, M. (2020, 30 de março). Testar, testar e testar: a prioridade da OMS [Página *online*]. Retirado de <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-03-30-Testar-testar-e-testar-a-prioridade-da-OMS>
- Estrada, M. (2020, 10 de março). *Is Globalization Responsible of the Wuhan-COVID-19 Worldwide Crisis?* [versão PDF]. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/339599070_Is_Globalization_Responsible_of_the_Wuhan-COVID-19_Worldwide_Crisis
- EUROSTAT. (2017). *Final report of the expert group on quality of life indicators 2017 edition*. [versão PDF]. doi: 10.2785/021270
- EUROSTAT. (2019). *Population and social conditions* [versão PDF]. doi: 10.2785/811048
- EUROSTAT. (2020a, 04 de abril). Your key to European statistics [Página *online*]. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Executive Digest (2020, 28 de abril). O elogio de França a Portugal: a generosidade, a resiliência e a capacidade de ver o futuro do COVID-19 [Página *online*]. *Executive Digest*. Retirado de <https://executivedigest.sapo.pt/o-elogio-de-franca-a-portugal-a-generosidade-a-resiliencia-e-a-capacidade-de-ver-o-futuro-do-covid-19>
- Firmino, T. & Rodrigues, C. (2020, 13 de maio). O que nos dizem os (vários) testes ao coronavírus. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/05/11/infografia/varios-testes-coronavirus-505>
- Gabinete do Primeiro-Ministro. (2020, 28 de abril). Página do XXII Governo - Primeiro-Ministro reúne-se com representantes, promotores e responsáveis por eventos de massas [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=67fcc073-1d3f-43b4-8d62-58e366784170>
- Ganhão, M. (2020, 28 de abril). Os apoios da Europa, os adiamentos na saúde e funerais em direto: covid-19, ponto da situação em Portugal. *Expresso* [Página *Online*]. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-04-23-Os-apoios-da-Europa-os-adiamentos-na-saude-e-funerais-em-direto-covid-19-ponto-da-situacao-em-Portugal>
- Giddens, A. (2010). *Sociologia* (8.ª Ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Global Health Security (2019). *Global Health Security Index 2019*[versão PDF]. Retirado de <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>
- Gulbenkian Ciência. (2020). Serology4COVID-19_[Página *online*]. Retirado de <https://gulbenkian.pt/ciencia/pt-pt/homepage/covid19-igc-no-combate-a-pandemia/serology4covid/>

- Haass, R. (2020, 20 de março). How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic: More Failed States. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Harari, Y. (2020, 4 de abril). O Mundo depois do coronavírus. *E - A Revista do Expresso*, (2475), 24-31
- Health Consumer Powerhouse. (2018). *Euro Health Consumer Index 2018*. [versão PDF]. Retirado de <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf>
- Instituto de Estudos Superiores Militares. (2007). *Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica*, ME 71-00-08. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares
- Instituto Nacional de Estatística. (2019, 18 de dezembro). *Conta Satélite do Turismo (2016-2018)*. [versão PDF]. Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=354593882&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística. (2020a, 04 de abril). Estimativas de população residente [Página online]. Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=315156710&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística. (2020b). *Estatísticas da Saúde 2018. Conta Satélite da Saúde*. [versão PDF]. Retirado de <https://www.ine.pt/xurl/pub/257793024>. ISSN 2183-1637. ISBN 978-989-25-0534-3
- Instituto Nacional de Estatística. (2020c). *Saúde em Portugal 2018* [Página online]. Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_infografias&xpid=INE&xlang=pt
- Instituto Nacional de Estatística. (2020d). INE - Sistema Integrado de Metainformação - Conceitos – ETC [Página online]. Retirado de <http://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes?id=11226&lang=PT>
- Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (2007). *Aprova as bases gerais do sistema de segurança social*. Diário da República, 1.ª Série, 11, 345-356. Lisboa: Assembleia da República.
- Lourtie, P. (2011). Portugal no contexto da crise do euro. *Relações Internacionais*, n. 32, pp. 061-105. Retirado de http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000400005&lng=pt&tlng=pt.
- LUSA. (2020a, 08 de abril). Covid-19: Laboratórios privados fazem 4 a 5 mil testes diários com resultado até 72 horas [Página online]. Retirado de <https://visao.sapo.pt/visaosaude/2020-04-08-covid-19-laboratorios-privados-fazem-4-a-5-mil-testes-diarios-com-resultado-ate-72-horas/>

- LUSA. (2020b, 28 de abril). Covid-19: já foram libertados 1867 reclusos [Página *online*]. Retirado de <https://tvi24.iol.pt/sociedade/coronavirus/covid-19-ja-foram-libertados-1-867-reclusos>
- LUSA. (2020c, 21 de abril). Portugal registou mais 1255 óbitos do que o expectável um mês após a primeira morte por Covid-19 [Página *online*]. Retirado de <https://tvi24.iol.pt/sociedade/mortos/portugal-registou-excesso-de-mortalidade-um-mes-apos-o-primeiro-obito-por-covid-19>
- LUSA. (2020d, 26 de março). Covid-19: Instituto de Medicina Molecular faz testes a partir de hoje [Página *online*]. Retirado de <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/coronavirus/detalhe/covid-19-instituto-de-medicina-molecular-faz-testes-a-partir-de-hoje>
- Machado, C. (2020, 21 de abril). Médicos Sem Fronteiras: lares têm planos de contingência mas não são cumpridos [Página *online*]. Retirado de <https://tvi24.iol.pt/sociedade/covid-19/medicos-sem-fronteiras-lares-tem-planos-de-contigencia-mas-nao-sao-cumpridos>
- Marchante, R. (2020, 4 de abril). Já há 425 mil trabalhadores em lay-off [Página *online*]. *Negócios*. Retirado de https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/ja-ha-425-mil-trabalhadores-em-lay-off?ref=DET_relacionadas
- MEDIUM. (2020, 06 de abril). O envelhecimento da população portuguesa [Página *online*]. Retirado de <https://medium.com/@isegjbc/o-envelhecimento-da-popula%C3%A7%C3%A3o-portuguesa-8426628cf14c>
- Mendes, A. (2018). *A importância Social e Económica das IPS em Portugal* [versão PDF]. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/331134938_Importancia_Economica_e_Social_das_IPSS_em_Portugal/link/5c6708fea6fdcc404eb448a8/download
- Ministério da Saúde. (2018a). *Relatório Social do Ministério da saúde e do Serviço Nacional de Saúde*. [versão PDF]. Retirado de https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2019/09/Relat%C3%B3rio-Social-MS_SNS-2018-002.pdf
- Ministério da Saúde. (2018b). Retrato da Saúde, Portugal. [Página *online*]. Retirado de https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2018/04/RETRATO-DA-SAUDE_2018_compressed.pdf
- Moreira, A. (2020, 25 de março). Respostas rápidas: como funciona o regime do ‘lay-off’ simplificado? [Página *online*]. *O Jornal Económico*. Retirado de <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/respostas-rapidas-como-funciona-o-regime-do-lay-off-simplificado-565159>
- Niblett, R. (2020, 20 de março). How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic: The End of Globalization as We Know It. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>

- Nunes, R. (2020, 20 de março). Covid-19. Apenas 5% dos doentes podem precisar de um ventilador [Página *online*]. Retirado de <https://www.dn.pt/pais/covid-19-apenas-5-dos-doentes-podem-precisar-de-um-ventilador-11949111.html>
- O’Neil, S. (2020, 20 de março). How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic: Lower Profits, but More Stability. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2020, 05 de abril). Better life initiative [Página *online*]. Retirado de <http://www.oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-country-note-Portugal.pdf>
- Organização Mundial de Saúde. (2020a). “Solidarity” clinical trial for COVID-19 treatments [Página *online*]. Retirado de <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments>
- Organização Mundial de Saúde. (2020b). Public statement for collaboration on COVID-19 vaccine development [Página *online*] Retirado de <https://www.who.int/news-room/detail/13-04-2020-public-statement-for-collaboration-on-covid-19-vaccine-development>
- Organização Mundial de Saúde. (2020c). Relatório Mundial da saúde. [Página *online*] Retirado de <https://www.who.int/eportuguese/publications/WHR2010.pdf?ua=1>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2016). Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. [versão pdf]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017, 24 de fevereiro). *Evaluation Criteria on Resilience* [versão PDF]. PO (2017)0094. Bruxelas: Organização do Tratado do Atlântico Norte
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020, 14 de abril). *NATO Institutional Responses to COVID-19 Pandemic* [versão PDF]. PO (2020)0131. Bruxelas: Organização do Tratado do Atlântico Norte
- Osório, L. (2020, 28 de abril). Bloguedearlindo - Carta aos professores [Página *online*]. Retirado de <https://www.arlindovsky.net/>
- Patrício, I. (2020, 11 de maio). Há mais estrangeiros a trabalhar em Portugal e são mais qualificados. [Página *online*]. Retirado de <https://eco.sapo.pt/2019/10/10/ha-mais-estrangeiros-a-trabalhar-em-portugal-e-sao-mais-qualificados/>
- Peixoto, M. (2020, 11 de março). Nenhum país está preparado para epidemias, mas Portugal não é dos piores [Página *online*]. Retirado de <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/saude/detalhe/nenhum-pais-esta-preparado-para-epidemias-mas-portugal-nao-e-dos-piores>

- Penela, R. (2020, 27 de março). Governo comprou 535 ventiladores. Agora é preciso ter equipas e decidir como vão ser distribuídos [Página *online*]. Retirado de <https://observador.pt/especiais/governo-comprou-535-ventiladores-agora-e-preciso-ter-equipas-e-decidir-como-vaio-ser-distribuidos/>
- Reis, M. & d'Orey, J. (2018). *World State of Quality* [versão PDF]. Retirado de <http://wsq.dps.uminho.pt/wsqrpt2017/wsqrpt2017.pdf>
- RFI (2020, 20 de março). *Biotech companies in race to find Covid-19 vaccine*. [Página *online*] Retirado de <http://www.rfi.fr/en/science-and-technology/20200320-biotech-companies-in-race-to-find-covid-19-vaccine-treatment-coronavirus>
- Rhodes, A. & al. (2012). The variability of critical care bed numbers in Europe. July 2012. *Intensive Care Medicine* 38(10):1647-53. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/229013572_The_variability_of_critical_care_bed_numbers_in_Europe
- Rodrigues, T. (2020, 8 de abril). O 'mistério' e a 'exceção' na Europa. A luta de Portugal contra a Covid-19 vista lá fora [Página *online*]. Retirado de <https://www.jn.pt/nacional/o-misterio-e-a-excecao-na-europa-a-luta-de-portugal-contra-a-covid-19-vista-la-fora-12047297.html>
- Routley, N. (2020). Every Vaccine and Treatment in Development for COVID-19, So Far. [Página *online*]. Retirado de <https://www.visualcapitalist.com/every-vaccine-treatment-covid-19-so-far/>
- Segurança Social. (2020). Estatísticas [Página *online*]. Retirado de <http://www.seg-social.pt/estatisticas>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020a). COVID-19 – Testes serológicos [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/21/covid-19-testes-serologicos/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020b). COVID-19 – Testes em lares [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/24/covid-19-testes-em-lares-2/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020c). COVID-19 – SNS24 com nova funcionalidade [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/22/covid-19-sns24-com-nova-funcionalidade/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020d). COVID-19 – Capacidade de ventilação [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/03/covid-19-capacidade-de-ventilacao/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020e). Meios de Resposta à Pandemia COVID-19 [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/meios-de-resposta-a-pandemia-covid-19/>

- Serviço Nacional de Saúde. (2020f). COVID-19 – Testes rápidos [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/22/covid-19-testes-rapidos/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020g). COVID-19 – Testes rápidos [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/05/01/covid-19-testes-rapidos-2/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020h). COVID-19 – Inquérito serológico nacional [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/28/covid-19-inquerito-serologico-nacional/>
- Serviço Nacional de Saúde. (2020i). COVID-19 – Ensaaios clínicos em Portugal [Página *online*]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/04/27/covid-19-ensaios-clinicos-em-portugal/>
- Sobral, S. (2020, 3 de abril). O impacto do COVID-19 na educação [Página *online*]. Retirado de <https://observador.pt/opiniaio/o-impacto-do-covid-19-na-educacao/>
- Sociedade Espanhola de Imunologia. (2020, 02 de abril). *Utilidad de la Determinacion de Anticuerpos anti SARS-CoV-2*. [versão PDF]. Retirado de <https://www.inmunologia.org/Upload/Documents/1/5/2/1520.pdf>
- Suspiro, A. & Bruno, C. (2020, 28 de abril). Segurança Social prevê pagar 210 milhões em apoios sociais a 600 mil pessoas até 5 de maio. [Página *online*]. Retirado de <https://observador.pt/2020/05/08/layoff-5-a-7-mil-pedidos-ha-espera-de-resposta-vao-chegar-ao-governo-para-averiguar-porque/>
- Tomé, J. (2020, 26 de março). Três em cada quatro alunos estão em casa. Qual o futuro do ensino? [Página *online*]. Retirado de <https://www.dinheirovivo.pt/geral/tres-em-cada-quatro-alunos-estao-em-casa-qual-o-futuro-do-ensino/>
- TVI24. (2020, 08 de abril). COVID-19: Temos uma carência crónica de ventiladores, monitores e cama de medicina intensiva nível 3 [Página *online*]. Retirado de <https://tvi24.iol.pt/videos/sociedade/covid-19-temos-uma-carencia-cronica-de-ventiladores-monitores-e-cama-de-medicina-intensiva-nivel-3/5e8dca3d0cf2a5883420035f>
- Veiga, N. (2020). Dezassete universidades e politécnicos fazem testes em lares de todo o país [Página *online*]. Retirado de <https://observador.pt/2020/04/17/dezassete-universidades-e-politecnicos-fazem-testes-em-lares-de-todo-o-pais/>
- XXII Governo – República Portuguesa. (2020, 14 de abril). Existem “espaços de retaguarda para apoiar os lares” [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=existem-espacos-de-retaguarda-para-apoiar-os-lares>

- Villalobos, L. (2020, 23 de março). Economia portuguesa deve sofrer impacto negativo de 4,5% do PIB ou superior. [Página *online*]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/23/economia/noticia/economia-portuguesa-sofrer-impacto-negativo-45-pib-superior-1909088>
- Walt, S. (2020, 20 de março). How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic: A World Less Open, Prosperous, and Free. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Willian, F. (2020, 5 de maio). A Influência da Cultura na Formação do Cidadão [Página *online*]. Retirado de <https://www.filantropia.org/informacao/a-influ%C3%Aancia-da-cultura-na-forma%C3%A7%C3%A3o-do-cidad%C3%A3o>

CAPÍTULO 5

DIMENSÃO TECNOLÓGICA

Autores:

COR ENGEL Rui Fernando da Costa Ferreira
CMG EN-MEC Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes
COR TM Paulo Fernando Viegas Nunes
COR MAT Marco António Domingos Teresa

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Oficial apoiante:

MAJ ART Bruno Filipe Simões Ladeiro

5.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo identificam-se desafios estratégicos que se colocam a Portugal no pós-pandemia *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) caracterizando, no quadro da metodologia Político-legal, Económica, Social, Tecnológica, Militar e Policial (PESTMP), a dimensão “Tecnológica”. Neste âmbito, num primeiro passo, caracteriza-se e analisa-se a situação nacional atual, com especial incidência nos fatores geopolíticos/geoestratégicos “circulação” e “científico-tecnológico” (Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], 2007, pp.18-42). Num segundo momento, tendo por base os elementos obtidos, caracteriza-se e analisa-se de forma qualitativa o seu reflexo ao nível dos requisitos da resiliência do Estado (Organização do Tratado do Atlântico Norte [OTAN], 2017), aplicáveis antes e durante a pandemia COVID-19.

No contexto desta dimensão estratégica, confrontando as dinâmicas identificadas no ambiente interno (potencialidades e vulnerabilidades) com o ambiente externo (oportunidades e ameaças), apresenta-se uma análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT), identificando-se os principais desafios que Portugal, no contexto europeu e mundial, terá que enfrentar no futuro.

Como corolário dos passos anteriores, ainda no quadro da dimensão Tecnológica, identificam-se linhas de ação destinadas a reforçar o posicionamento estratégico de Portugal no pós-COVID-19.

5.2. SITUAÇÃO NACIONAL

Na caracterização da situação nacional no domínio tecnológico, refletindo o seu papel central na gestão da crise originada pela pandemia COVID-19, analisa-se esta dimensão estratégica através da caracterização dos seus fatores “circulação” e “científico-tecnológico”.

5.2.1. Fator circulação

Tendo por base a caracterização da situação nacional, relativamente ao fator “circulação”, é possível identificar vários elementos relacionados, nomeadamente, com os seus subfactores “comunicações de relação” e “comunicações de transporte” (IESM, 2007, p.39).

Desde 2005, a União Europeia (UE) tem vindo a promover e estabelecer orientações para a criação de serviços públicos baseados nas Tecnologias de Informação e Comunicações (TIC) (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, p. 10). Portugal, seguindo estas orientações, iniciou este percurso em 2006 com o programa Simplex (Agência para a Modernização Administrativa, 2020, s.d.). Desde essa altura, e até ao início da presente pandemia, foram disponibilizados vários serviços digitais aos cidadãos e empresas, tais como: Portal das Finanças, Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública, Portal do Serviço Nacional de Saúde, Chave-Móvel Digital, *ePortugal*, *iSimplex*, entre outros.

Com a necessidade de confinamento causada pela COVID-19, o facto de existirem serviços públicos digitalizados, implementando processos de governação eletrónica (*e-government*) e de suporte ao exercício da cidadania digital, foi essencial para a manutenção do relacionamento entre as entidades governamentais e destes com os cidadãos e empresas. A digitalização do Estado, tendo por base a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 30/2020, 21 de abril, consolida-se com a aprovação do “Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal”, que será a próxima fase. Este novo plano assenta em três pilares: Capacitação e inclusão digital; Transformação digital do tecido empresarial e Digitalização do Estado (Figura 1).



Figura 1 – Pilares do “Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal”

Fonte: XXII Governo Constitucional (2020c).

No que toca a infraestruturas de rede (novas acessibilidades), a nível nacional, encontra-se em curso a implementação da Quinta Geração (5G) de sistemas de comunicações, estando previsto o início da sua instalação em 2020

e a sua conclusão em 2025. Pretende-se que a rede 5G se constitua como um instrumento de desenvolvimento e competitividade da economia, de coesão social e territorial, de melhoria e transformação do modo de vida, de inovação social e da qualidade dos serviços públicos (RCM n.º 7-A/2020, de 7 de fevereiro).

Apresentando uma taxa de penetração nacional assinalável ao longo da última década (Instituto Nacional de Estatística, 2019), o acesso à internet tem vindo a constituir um elemento-chave para a inclusão social e para a estratégia de digitalização do País. Devido ao estado de exceção que motivou a situação de confinamento nacional, houve a necessidade de implementar processos de teletrabalho e ensino à distância (Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 13 de abril; Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março). Na implementação dos processos de teletrabalho e de ensino à distância, recorreu-se a soluções tecnológicas já existentes no mercado (*Zoom, Microsoft Teams, Slack, Trello, Skype, etc.*). Estas, em conjunto com soluções de entretenimento (*Netflix, Amazon Prime, HBO, plataformas de jogos, etc.*), conduziram a um grande aumento do tráfego de comunicações (Figura 2) e da utilização de plataformas eletrónicas (Autoridade Nacional de Comunicações [ANACOM], 2020).



Figura 2 – Evolução do tráfego de dados entre fevereiro e abril de 2020

Fonte: ANACOM (2020).

A situação de crise, obrigando a uma reformulação imprevista e súbita dos processos de trabalho, fez surgir diversos problemas de configuração dos sistemas informáticos e expôs lacunas de conhecimento dos seus utilizadores. Ao nível da administração pública e do próprio governo, a alteração do padrão de utilização dos sistemas informáticos evidenciou ainda a necessidade de aprofundar os processos

de transformação digital em curso.

A revolução tecnológica e a transformação digital têm vindo a exigir uma rápida adaptação do sistema educativo nacional, promovendo a criação de uma nova matriz de competências, orientada para um futuro digital mais conectivo e cognitivo. A aposta em programas de sensibilização e educação tecnológica, ajustados aos desafios do século XXI, permitirá assegurar uma utilização mais eficiente e segura das tecnologias e comunicações de relação.

Através do Decreto-Lei n.º 10-D/2020, de 23 de março, foram aprovadas medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia COVID-19 relacionadas com o setor das comunicações eletrónicas. Estas medidas visaram garantir o fornecimento ininterrupto das comunicações eletrónicas que, em conjunto com as redes, foram consideradas críticas.

O ciberespaço²⁰ constitui um verdadeiro “centro de gravidade funcional” da sociedade. Reconhecendo o seu papel enquanto fator de integração e um meio de ação política, económica e social, o ciberespaço²¹ pode também constituir-se como um fator desagregador.

Conforme citado pelo *World Economic Forum* (WEF) (Purplesec, 2020), a grande maioria dos ciberataques utiliza técnicas de engenharia social (cerca de 98%). Os cibercriminosos são extremamente criativos na descoberta de novas formas de exploração da tecnologia e dos utilizadores para acederem a *passwords*, redes e dados. Muitas vezes capitalizam a utilização de tópicos populares e tendências, tentando levar os utilizadores a adotar comportamentos *online* pouco seguros.

A elevada repercussão mundial desta crise, gerando muitas situações de caos e agitação social, originou uma procura constante por informação relativa à evolução do surto pandémico, especialmente através da internet e das redes sociais. Este facto abriu espaço para campanhas de desinformação (*fake news*²²), de disseminação de *software* malicioso (*malware*), *ransomware*²³ e até casos internacionais de lavagem de dinheiro. Os atacantes procuraram tirar proveito da conjuntura atual para atacar um amplo grupo de vítimas, nas quais estão incluídas instituições da administração pública, empresas, operadores de telecomunicações, infraestruturas críticas, a banca, instituições de ensino e os utilizadores destes serviços. Abundaram assim as ameaças digitais em tempos de pandemia, obrigando

²⁰ Resultando da aglutinação dos termos “cibernética” e “espaço”, o ciberespaço constitui um espaço de comunicação virtual, não físico ou territorial, construído em torno da internet.

²¹ Neste contexto, o ciberespaço pode ser visto como um elemento mediador do relacionamento e da interação social, indissociável das infraestruturas de rede que garantem o acesso à internet.

²² Conjunto de notícias falsas, destinadas a promover uma ideia ou narrativa favorável a um determinado indivíduo, grupo organização ou Estado.

²³ Tipo de ataque informático em que os ficheiros do sistema-alvo são encriptados, exigindo por regra os atacantes um valor económico (resgate) para tornar os dados do sistema acessíveis ao seu proprietário.

a uma atuação concertada dos responsáveis pela cibersegurança nacional (Centro Nacional de Cibersegurança [CNCS], 2020).

Face aos desafios e ameaças que o ciberespaço coloca hoje a todas as sociedades desenvolvidas, Portugal tem vindo, essencialmente ao longo da última década, a desenvolver um conjunto de iniciativas destinadas a garantir uma utilização mais segura deste espaço de cidadania, interação social e defesa de interesses nacionais. Neste âmbito, importa referir que após a criação do CNCS e do Centro de Ciberdefesa (CCD) das Forças Armadas (FFAA), na sequência da aprovação da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (2015), recentemente revista (RCM n.º 92/2019, de 5 de junho), foi criado o Conselho Superior para a Segurança do Ciberespaço (RCM n.º 115/2017, de 23 de julho), sendo-lhe atribuída a responsabilidade da coordenação política e estratégica da cibersegurança nacional.

Ao nível operacional, a estrutura de cibersegurança nacional, ainda em consolidação, foi chamada a intervir por diversas vezes durante a pandemia COVID-19. Neste período atípico, a resposta aos ciberataques foi assegurada pela atuação sinérgica do CNCS, dos Serviços de Informações e Segurança, do CCD, e da Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica da Polícia Judiciária. Ao nível técnico/tático, a segurança das redes e sistemas de informação nacionais foi coordenada pelo *Computer Emergency Response Team* (CERT) nacional em estreita colaboração com a rede nacional de *Computer Security Incident Response Teams*. No caso de vir a ocorrer um ciberataque de grande poder disruptivo e/ou destrutivo, no quadro da segurança e defesa cooperativa, poderá também vir a ser envolvida a rede de CERT europeia e o *NATO Computer Incidents Response Capability*.

Mesmo que inadvertidamente, os comportamentos de risco na internet aumentaram com uma maior utilização e um maior tempo *online*. Assim como o combate à pandemia COVID-19 exigiu uma alteração das rotinas e comportamentos sociais, de forma a limitar as taxas de infeção, uma alteração no comportamento *online* impõe-se também para ajudar a manter níveis elevados de cibersegurança nacional.

5.2.2. Fator-científico-tecnológico

O fator científico-tecnológico permite “analisar o estado de desenvolvimento de um país e a sua capacidade. [...] No entanto, exige recursos humanos, financeiros e continuidade de investimento [...]” (IESM, 2007, pp. 40-41).

Este fator tem uma influência direta ao nível político, económico e social. De nível político, porque cabe ao Governo “formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional para a ciência, a tecnologia [...] compreendendo a inovação de base

científica e tecnológica, [...] e a cooperação científica e tecnológica internacional, [...]” (XXII Governo Constitucional, 2020a). Aos níveis económico e social, pelo volume de negócios e pela empregabilidade que gera nos setores produtivo e na Investigação, Desenvolvimento e Inovação (IDI).

A pandemia COVID-19, no que refere à procura de soluções de resposta à crise, vem evidenciar e estimular muitas das características tecnológicas das empresas e do sistema científico nacional, ao nível da adaptabilidade e da IDI, em áreas como: prevenção e diagnóstico; tratamentos; serviços médicos e hospitalares; bem como ensino e formação. A Agência Nacional de Inovação (ANI), disponibiliza um espaço onde as *startups*, empresas e entidades do sistema científico e tecnológico podem divulgar e dar visibilidade às suas iniciativas emergentes (ANI, 2020).

Nesse espaço encontram-se já registadas tecnologias e soluções como biossensores magnéticos e óticos, fabrico de viseiras através de impressão em Três Dimensões (3D) e sistemas de deteção de febre por imagem térmica (Figura 3).

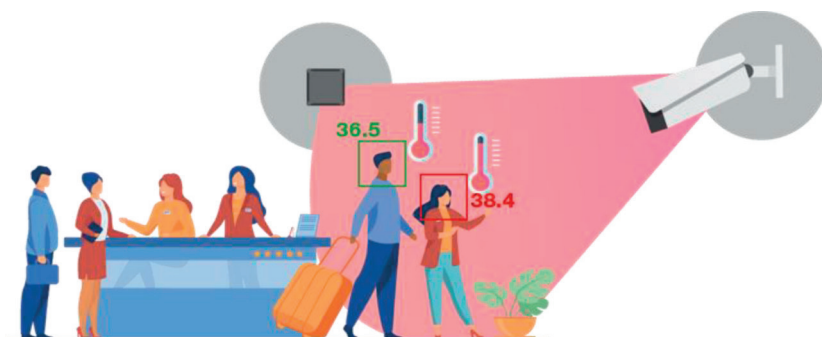


Figura 3 – Sistema automático de deteção de febre

Fonte: InstalTech (2020).

A corroborar esta realidade nacional, a 2 de maio de 2020, a Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico (OCDE) apresentava Portugal na linha da frente em soluções inovadoras no combate à COVID-19, com 35 inovações das 216 submetidas, como demonstra a Figura 4.

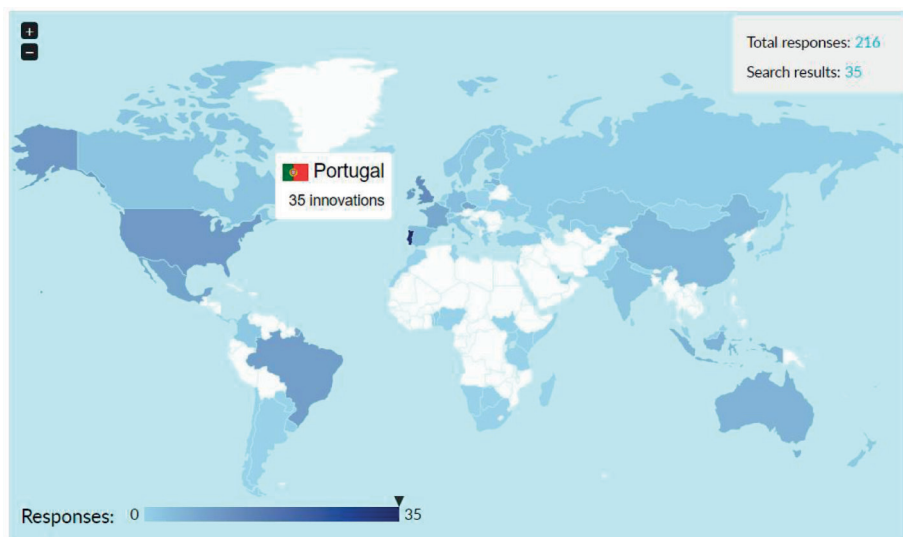


Figura 4 – Respostas inovadoras à COVID-19

Fonte: Adaptado da OCDE (2020).

No entanto, a inovação tem de ser não só acompanhada pela capacidade produtiva, por meios próprios ou em parcerias, mas também pela proteção da propriedade intelectual.

Importa assim caraterizar e analisar a situação atual relativa ao fator científico-tecnológico nos pilares inovação e capacidade produtiva, particularmente nos setores tecnológicos, que têm tido um papel mais ativo no âmbito da gestão desta crise, como é o caso dos setores farmacêutico, da saúde e dos sistemas de vigilância.

Em 2018, foi definida pelo Governo a estratégia nacional de inovação tecnológica e empresarial, com um horizonte temporal até 2030, tendo em vista inserir e promover empresas nacionais em redes internacionais, aumentar o investimento em IDI, incentivar a conversão de materiais e equipamentos em novos produtos, e, paralelamente, assegurar a disseminação dos resultados científicos e empresariais (RCM n.º 25/2018, de 15 de fevereiro).

Esta estratégia procura também intensificar a colaboração entre empresas, particularmente, envolvendo Pequenas e Médias Empresas (PME)²⁴, as quais, em 2018, representavam a quase totalidade (99,9%) do tecido empresarial de

²⁴ Na categoria das PME as empresas são classificadas em micro, pequenas e médias, conforme o número de efetivos e volume de negócios ou balanço total anual. Em termos de efetivos, uma microempresa emprega menos de 10 pessoas, uma pequena menos de 50 e uma média menos de 250. Já em termos de volume de negócios ou balanço total, uma microempresa não excede os dois milhões de euros (Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, p. 8083).

Portugal, realçando-se que 96,1% são microempresas (Base de Dados Portugal Contemporâneo [PORDATA], 2020). Ainda na lógica da colaboração e segundo Mangas²⁵ (cit. por Jornal de Negócios, 2019) “as PME trabalham cada vez mais com instituições de ensino superior e outros centros de saber em processos produtivos e de marketing [...] e há cada vez mais empresas envolvidas em projetos de transformação digital”.

Em termos de IDI, assistiu-se, nos últimos anos, a um aumento do investimento nesta área, o qual atingiu, em 2018, os 2,8 mil milhões de euros, como está patente na Figura 5, pretendendo o Governo chegar aos 3% do Produto Interno Bruto em 2030, numa proporção de um terço de investimento público e dois terços privado (RCM n.º 25/2018, de 15 de fevereiro).

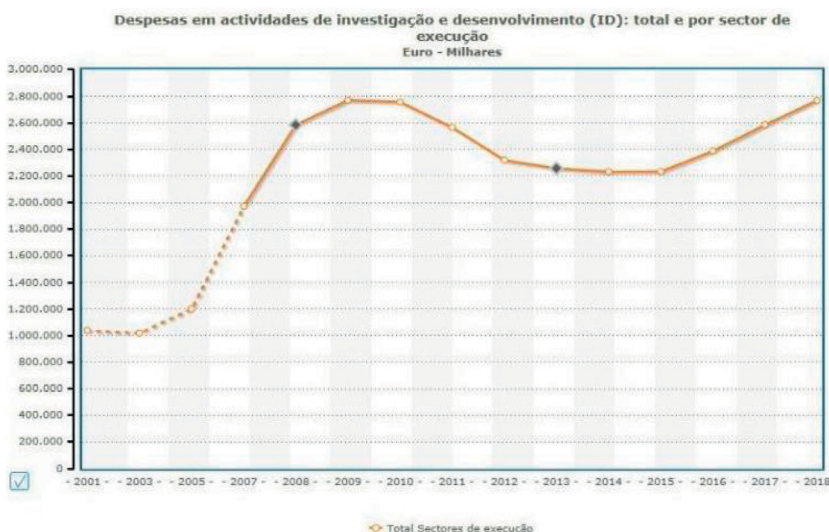


Figura 5 – Despesa em atividades de IDI
Fonte: PORDATA (2019).

Na área da Defesa, a Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID)²⁶ caracteriza-se também por PME que dispõem de estruturas flexíveis, capacidade de IDI e processos de fabricação, a operar do setor aeronáutico ao têxtil, incluindo automação e robótica (Plataforma das Indústrias de Defesa [IdD], 2020, pp. 4-5).

Estes dados, evidenciam uma aposta na inovação e na expectativa do

²⁵ Nuno Mangas é o Presidente do Conselho Diretivo da Agência para a Competitividade e Inovação, I. P.

²⁶ Em termos nacionais a BTID representa um total de 223 empresas exportadoras, 37.000 postos de trabalho e um *turnover* de 6,3 mil milhões de Euros (IdD, 2020, p. 5).

valor acrescentado que daí pode resultar. No entanto, por outro lado, um tecido empresarial assente em microempresas tem a necessidade de concretizar e alavancar os resultados em capacidade produtiva. Nesse sentido, e em alinhamento com a estratégia do Governo, deve ser colocado um enfoque não apenas na divulgação e internacionalização, mas também e sobretudo, no assegurar da soberania tecnológica²⁷, através da proteção da propriedade industrial, num cenário de forte concorrência externa e na expansão da capacidade produtiva através de parcerias estrangeiras.

Também ao nível da Comissão Europeia (CE) a soberania tecnológica é uma questão em foco, constatando-se que já existe uma estratégia definida no que se refere à transformação digital. Como referiu a presidente da CE:

[...] desenvolveremos um quadro legislativo e normas de funcionamento para os espaços de dados europeus. As empresas, os governos e os investigadores poderão armazenar os seus dados e aceder a dados partilhados fiáveis. Tudo isto será feito em condições seguras que criem valor e garantam um retorno justo para todos. (Leyen, 2020)

Ainda no contexto da inovação e no âmbito da COVID-19, novas oportunidades surgem para a indústria nacional, como seja o desempenho que os robôs poderão ter em tarefas como desinfeção de superfícies, medição de temperatura a pessoas em locais públicos ou pontos de entrada como fronteiras, apoio social a doentes de quarentena, recolha de amostras biológicas, realização de testes, bem como a transmissão de conferências para audiências virtuais (Visão, 2020).

Esta situação é reforçada pela análise efetuada pelo WEF relativamente à área da inovação, considerando-a um processo de transformar novas ideias em valor, na forma de novos produtos e que impulsiona a produtividade. Como por exemplo, as áreas da Inteligência Artificial (IA) e da robótica que ligam-se a diversas outras (e.g. ações humanitárias, manufatura, produção e educação), como se pode verificar na Figura 6 (WEF, 2020).

²⁷ A soberania tecnológica é um conceito abrangente que toca diversos pilares como capacidade de encontrar soluções inovadoras, aposta em investimentos estratégicos, impulsionar a capacidade de expansão e atração de investimento das *startups*, união de esforços no contexto europeu e assegurar o devido retorno (Leyen, 2020).

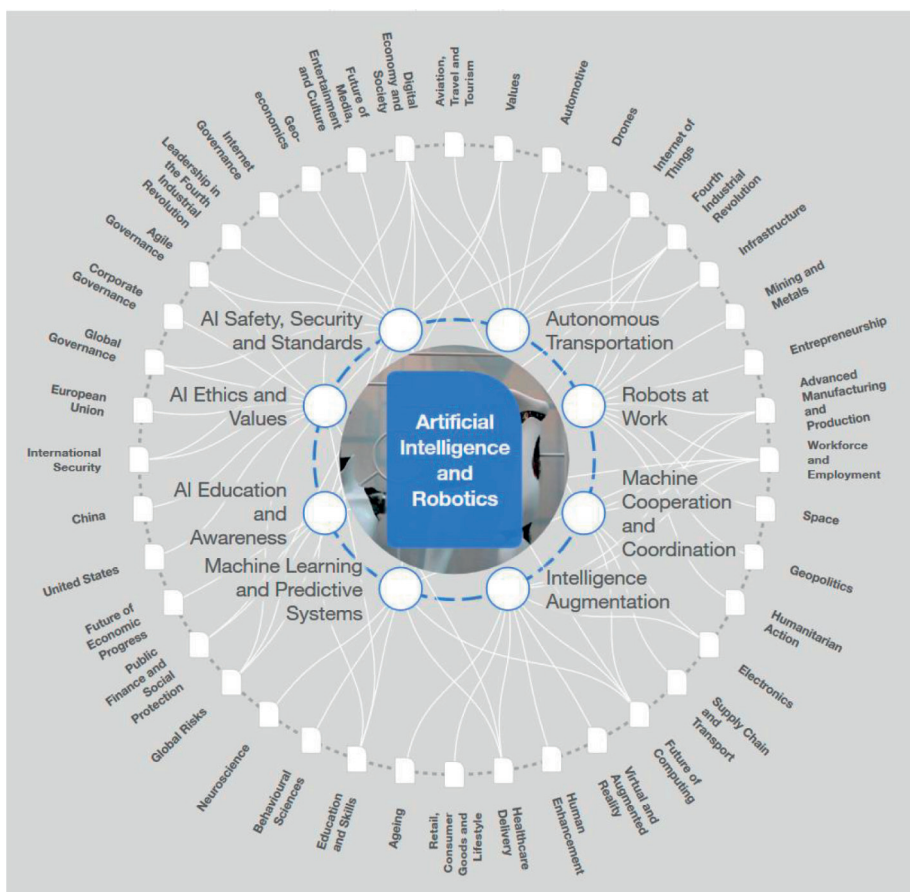


Figura 6 – Áreas de aplicação de inteligência e robôs

Fonte: WEF (2020).

As tecnologias que suportam a quarta revolução industrial, tais como a internet-das-coisas e a IA, podem acelerar a transição para uma economia mais eficiente e sustentável, designada por economia circular²⁸. Estão já em curso alterações estruturais e funcionais na forma como as modernas economias funcionam, através da virtualização dos processos, da sua profunda desmaterialização, bem como de uma maior transparência relativa às cadeias de abastecimentos. Através da recolha e processamento de grandes quantidades

²⁸ Economia caracterizada pela capacidade de processar o produto final da cadeia de abastecimentos, permitindo o seu reaproveitamento tornando-se assim mais eficiente, produtiva e menos poluente.

de dados (big data²⁹), da adoção da tecnologia *blockchain*³⁰ e da computação quântica³¹, estão hoje reunidas as condições para potenciar uma maior eficiência organizacional, melhorando assim a eficácia do processo de decisão (WEF, 2020).

A OTAN, na sua análise ao modo como as tecnologias disruptivas e emergentes podem influenciar as capacidades militares nos próximos 20 anos, considera que estas serão os vetores tecnológicos impulsionadores do futuro. Neste campo, encontram-se tecnologias disruptivas como *big data advanced analytics*, IA, sistemas autónomos, uso do espaço e sistemas de armas hipersônicos, onde se salientam as tecnologias emergentes como as quânticas, biotecnologias e novos materiais e processos de fabrico. Sozinhas ou combinadas, estas áreas irão definir a vantagem tecnológica necessária para a eficiência da organização. De que modo, quando e quão bem-sucedidas serão essas tecnologias, não se encontra ainda determinado (OTAN, 2020, p.39).

Como corolário da dinâmica de inovação nacional, foram disponibilizadas linhas de apoio a instituições científicas para o desenvolvimento de tratamentos, vacinas ou tecnologia, para a reconversão da produção das empresas em material e equipamentos necessários ao combate da COVID-19 (XXII Governo Constitucional, 2020b). Este incentivo poderá ter uma influência significativa no desenvolvimento de soluções já inscritas no espaço da ANI, das quais se apresentam no Quadro 1 exemplos relacionados com as áreas científico-tecnológicas da Automação, Biotecnologia, Farmácia, Medicina e Sistemas de vigilância.

Quadro 1 – Exemplos de soluções por áreas de emprego e área científica-tecnológica

Áreas	Designação	Descrição da inovação	Área científica – tecnológica
Prevenção / diagnóstico	LAB-ON-CHIP	Biossensores magnético e óticos para deteção de anticorpos ou células.	Biotecnologia
	INFOCOVID-19	Deteção PCR por amostra bucal ou nasal.	Medicina
	Kit Reagentes:	Kits de reagentes para deteção do SARS-CoV-2	Medicina
	Sistema de deteção de febre	Deteção de febre por imagem térmica.	Sistemas de vigilância
	MEDICPAC INFRARED	Deteção de febre por minicâmara de infravermelho.	Sistemas de vigilância
	FABRICO ADITIVO	Impressão de peças para equipamentos médicos.	Automação

²⁹ Quantidade massiva de dados estruturados e não estruturados que, pela sua quantidade, é difícil de processar utilizando *software* e técnicas de bases de dados tradicionais.

³⁰ Esta tecnologia utiliza uma base de dados distribuída que permite guardar um registo de transações permanente e não violável. A base de dados *blockchain* consiste em dois tipos de registos: transações individuais e blocos.

³¹ A computação quântica consiste na aplicação das teorias e propriedades da mecânica quântica às ciências da computação. O computador quântico apresenta características técnicas e velocidades de processamento muito superiores às apresentadas pelos computadores existentes.

Áreas	Designação	Descrição da inovação	Área científica – tecnológica
Tratamento	FOLDING@HOME	Rede de enovelamento de proteínas para pesquisa de medicamentos.	Farmácia
Serviços médicos / hospitalares	Concentrador de oxigénio	Dispositivo para fornecer oxigénio em locais sem acesso à rede hospitalar.	Medicina
	Viseiras 3D	Fabrico de viseiras para proteção.	Automação
	dryVHP:	Agente de bio descontaminação.	Biotecnologia
	Projeto armadura	Produção e entrega de EPI a serviços de saúde.	Medicina
	Prototipagem de componentes para ventiladores	Impressão 3D para prototipagem.	Automação
Outras áreas	Revestimentos superfície antivíricos e hidrofóbicos:	Revestimentos que permitem efetuar repelência a vírus e evitar condensação.	Biotecnologia

Fonte: Adaptado a partir de ANI (2020).

A solução definitiva da presente crise passa pela criação de um tratamento ou vacina que iniba a transmissão viral e permita estancar a pandemia. Neste sentido, multinacionais com representação em Portugal uniram-se em consórcio na procura de uma vacina e, paralelamente, estão a ser testados diversos medicamentos antivirais, escolhidos de entre os que demonstraram eficácia contra outras doenças como o Ébola, a Síndrome Respiratória do Médio Oriente, a Malária e a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida. Noutras linhas de pesquisa, encontram-se inibidores da enzima de conversão da angiotensina e drogas imunoterapêuticas (Silva, 2020).

O Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF) tem sido das instituições mais dinâmicas na procura de soluções contra a COVID-19. Para além do aumento da capacidade da sua linha de produção de gel desinfetante e da produção de testes à COVID-19, também reforçou a produção de paracetamol (Ordem dos Farmacêuticos, 2020). Estas atividades, adicionam-se ao trabalho que já vinha sendo desenvolvido na produção industrial de fármacos, em resposta à rutura de *stocks* e decorrentes do seu contributo para a reserva nacional de medicamentos (Nunes, 2020).

A versatilidade das empresas portuguesas evidenciou-se também nesta área, como é o exemplo da Super Bock, da Levira e de várias microcervejeiras, com a produção de gel desinfetante com álcool (Peixoto & Machado, 2020).

Outro exemplo ilustrativo, foi a implementação da técnica laboratorial de deteção do novo coronavírus, protagonizada pela Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química, seguindo as orientações técnicas preconizadas pela Organização Mundial de Saúde. Esta Unidade tem como missão “garantir o apoio laboratorial na área da bromatologia, da defesa biológica, segurança e defesa química às Forças Armadas e outras Instituições do Estado” (Exército Português, 2020).

Uma das maiores carências que a generalidade dos países evidenciou, incluindo Portugal, foi em Equipamentos de Proteção Individual (EPI), com especial incidência nos necessários para os profissionais de saúde. Neste sentido, entre outras iniciativas, a CE divulgou orientações para intensificar a produção deste tipo de materiais e equipamentos (CE, 2020). Paralelamente, a indústria nacional revelou um dinamismo significativo, associando as capacidades de IDI próprias ou de instituições dedicadas, públicas e privadas passando a produzir viseiras, máscaras, batas para uso hospitalar ou ventiladores (Quadro 2).

Uma tecnologia que também apresenta evolução, devido à sua versatilidade e facilidade de replicação, é a impressão 3D, sendo por essa razão também alvo das medidas de estímulo da CE (CE, 2020). Neste campo, algumas empresas portuguesas orientaram o seu esforço para a produção de componentes para viseiras e óculos de proteção para os profissionais de saúde, disponibilizando os respetivos ficheiros em *open source* (Quadro 2).

Quadro 2 – Exemplos de empresas nacionais produtoras de equipamento hospitalar

Empresa	Área de negócio	Novos produtos
Auto-Paraventos DGA	Para-ventos para veículos	Viseiras
Sonix	Têxtil	Máscaras
Associação Portuguesa dos Industriais de Calçado, Componentes, Artigos de Pele e seus Sucedâneos	Têxtil	Máscaras, batas para uso hospitalar
Centro de Excelência para a Inovação da Indústria Automóvel	Inovação e engenharia automóvel e aeronáutica	Ventiladores
Fan 3D	Impressão 3D	Componentes para viseiras
VIVALab,	Educação, design e inovação; impressão 3D	Componentes para viseiras

Fonte: Adaptado a partir de Peixoto e Machado (2020).

A dinâmica de inovação e adaptação das empresas e da indústria portuguesa em geral, revelou a importância das parcerias de investigação com universidades no desenvolvimento de EPI inovadores, assim como de ventiladores. Neste contexto, alguns centros de competência nacionais revelaram-se importantes na gestão da crise pandémica, como é o caso do Hospital das Forças Armadas que, no domínio da medicina hiperbárica, possui uma área de tecnologia e investigação na especialidade de pneumologia, com potencial benefício em doentes COVID-19, com compromisso respiratório (Clinicaltrials.gov, 2020).

Explorando as capacidades tecnológicas na área da informação e comunicação, surgiram diversas soluções digitais para a saúde. Deste modo, foram apresentadas aplicações para *smartphones*, desenvolvidas para a monitorização da saúde e atividade física, e plataformas profissionais que permitem monitorizar e analisar os sinais vitais. No campo da saúde pública, foram desenvolvidas ferramentas de planeamento para apoiar a resposta a pandemias, orientadas para a COVID-19, equipamentos de triagem rápida à entrada de hospitais e aplicações de rastreamento e alerta de pessoas infetadas (Quadro 3).

Quadro 3 – Exemplos de aplicações de saúde pessoal e pública

Instituição	Produto	Observações	Fonte
Apple	Aplicação Saúde	Uso pessoal smartphone	Apple (2020)
Datos	Aplicação Datos	Plataforma empresarial de saúde pessoal	(Datos, 2020)
GLINTT; Associação Portuguesa de Administradores Hospitalares; e Organização Mundial de Saúde	Adaptt - Surge Planning Support Tool	Ferramenta para o Estado de planeamento de resposta à COVID-19.	(Glintt, 2020)
Biosurfit	Triagem Smart	Triagem de infetados à entrada de hospitais e outros locais	(Cruz Vermelha Portuguesa, 2020)
Ministério da Saúde de Israel	HaMagen	Ferramenta de rastreio de cadeias de infeção para smartphones (Israel)	(Cohen, 2020)
Ministério da Economia e finanças de França; e MIRAKL	StopCovid	Ferramenta de rastreio de cadeias de infeção para smartphones (França)	(Le Monde, 2020)

As aplicações de rastreio de cadeias de infeção suscitaram o interesse de diversos países, incluindo Portugal, dada a sua potencial relevância na minimização do risco de transmissão do vírus. Um estudo publicado na revista *Science* concluiu que a propagação do vírus da COVID-19 é demasiado rápida para ser contida por rastreio manual de cadeias de contacto, mas pode ser controlada através de aplicações de rastreio que tornem o processo mais rápido, mais eficiente e em grande escala, evitando a necessidade de confinamento a nível nacional (Ruffetti et al., 2020).

No âmbito desta crise e decorrente do estado de emergência, a tecnologia, em termos de sistemas de vigilância, pode também apoiar o controlo de movimentos, através da utilização de *drones* para vigiar fronteiras, movimentos e cercas sanitárias. No entanto, em termos nacionais, os drones têm tido uma utilização limitada face à legislação de proteção de dados e ao facto de estarem

sujeitos a autorizações especiais da Autoridade Aeronáutica Nacional e de outras entidades, dependendo da sua área de operação.

5.3. RESILIÊNCIA NACIONAL NA DIMENSÃO TECNOLÓGICA

De forma a analisar a resiliência agregada dos fatores caracterizados no subcapítulo anterior, no contexto da pandemia identificam-se lacunas, caracterizam-se os seus potenciais impactos para posterior análise estratégica, consubstanciada em cenários, sempre que aplicável. Sintetizam-se depois os resultados obtidos evidenciando o seu reflexo nos fatores de resiliência estabelecidos (OTAN, 2017).

5.3.1. Fator circulação

O fator circulação afeta sobretudo o sexto pilar, respeitante à manutenção resiliente de sistemas de comunicação, quer através da componente de comunicações de relação, quer de transporte, este no que respeita às infraestruturas de TIC.

Depois do início do surto de COVID-19 em Portugal, e após ter sido decretado o estado de emergência, para fazer face ao aumento substantivo de atividade registado na utilização da internet, que se veio a verificar, foi comunicado aos operadores de telecomunicações e aos fornecedores de acesso à internet que teriam de adaptar os níveis de serviço e reforçar as suas infraestruturas, nomeadamente, para garantir a governação eletrónica, o exercício da cidadania digital e o funcionamento das várias atividades sociais e económicas do País. (Decreto-Lei n.º 10-D, de 23 de março, 2020).

O Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), controlado pelo Estado, em conjunto com os sistemas de comunicações militares e das Forças de Segurança, materializam um contributo para a resiliência, podendo reforçar a ligação entre as várias estruturas responsáveis pela gestão da crise e, em caso de necessidade, constituir uma alternativa aos operadores de telecomunicações (RCM n.º 26/2002, de 5 de fevereiro).

De forma a assegurar o natural desenvolvimento e aprofundamento da sua estratégia digital, Portugal enfrenta hoje o desafio de garantir uma utilização eficiente e eficaz do ciberespaço. No entanto, sem um nível mínimo de literacia digital, surgem novas ameaças à segurança, existindo a possibilidade de haver uma sociedade a duas velocidades, onde não será possível garantir o sucesso da agenda de transformação digital definida, comprometendo os níveis de desenvolvimento e bem-estar social pretendidos (XXII Governo Constitucional, 2020c).

Em tempos de pandemia, surgiram novas ameaças que, explorando as

vulnerabilidades existentes numa sociedade em rede, configuram novos riscos sociais. Os ciberataques, constituindo uma ameaça global, requerem uma resposta concertada a nível nacional, ou mesmo internacional. Na situação de crise nacional, onde se assistiu a um reforço da importância das comunicações de relação e à aceleração dos processos de transformação digital, a utilização de ferramentas de análise e técnicas de cenarização estratégica assume especial importância para a análise do risco associado à utilização do ciberespaço, apoiando o desenvolvimento de uma estratégia mais consistente e o levantamento de capacidades associadas ao reforço da resiliência nacional.

A partir de estudos já realizados (Nunes, 2015, pp.146-156) construiu-se assim um modelo morfológico de análise estratégica³², que se apresenta no Apêndice G, evidenciando o impacto dos ciberataques, não só nas comunicações de relação, mas também nas diferentes linhas de ação estratégica do Estado.

5.3.2. Fator científico-tecnológico

Ao nível do controlo de movimentos das populações, respeitante ao terceiro pilar da resiliência, os sistemas de vigilância (*e.g. drones*, câmaras de televisão em circuito fechado ou referênciação por telemóvel) podem ter um papel ativo de apoio à ação no terreno das forças e serviços de segurança. No entanto, o uso destas tecnologias levanta problemas a nível político levando a que alguns eurodeputados e especialistas em liberdades civis tenham alertado “[...] para os riscos de violação da privacidade e dos dados pessoais [...]”, de que resultou a necessidade da CE “[...] divulgar diretrizes sobre este tipo de medidas, dizendo que tem de haver consentimento expresso dos cidadãos e que não é preciso armazenar dados de localização” (Silva & Psara, 2020).

A energia é um pilar estratégico das sociedades, sendo ordenado pela OTAN como o segundo requisito da resiliência, na medida em que condiciona significativamente todos os restantes. A pandemia da COVID-19 não teve impacto direto no setor energético, mas importa ter presente que a próxima crise poderá revestir-se de um perfil completamente diferente. Embora não tenham tido uma relevância aparente ou constituído propriamente uma inovação na presente pandemia, as tecnologias ligadas à energia revelam-se essenciais em ambientes de crise, como sucedeu por exemplo na resposta aos efeitos do furacão *Leslie* que afetou Portugal em 2018, tendo sido necessário garantir apoio, nomeadamente por

³² A revisão e validação deste modelo foi assegurada por 15 especialistas nacionais e estrangeiros que reuniram na Academia Militar (26-27 abril 2006), tendo esta iniciativa sido apoiada pela *Research and Technology Agency* da NATO e desenvolvida com base em contactos bilaterais estabelecidos com a Agência de Investigação de Defesa da Suécia.

parte das FFAA, na reposição do abastecimento de eletricidade a 100 mil habitações através do uso de geradores (Expresso, 2018).

A forte dependência de Portugal e da Europa relativamente a fontes de energia externas constitui uma fragilidade estratégica, justificando a prioridade colocada pela Europa nas tecnologias associadas à transição energética. Constituindo um fator que contribui, de forma estrutural, para aumentar a resiliência no setor energético (Leyen, 2020; Gaspar, 2020), realça-se o exemplo português de investimento em energia eólica, onde se inclui a recente instalação do maior aerogerador eólico *offshore* do mundo, ao largo de Viana do Castelo (Jesus, 2019).

O setor que se encontrou no centro da presente crise global é indubitavelmente o da saúde que, tendo presente a necessidade de lidar com um grande número de pessoas infetadas, afeta o quinto pilar da resiliência da OTAN. A tecnologia é um elemento especialmente relevante nesta área. Materiais, equipamentos e dispositivos de saúde, pela sua escassez e dependência do fabrico exterior, são fatores críticos para a resiliência nacional. O país conseguiu inovar e reconverter a produção de diversas empresas de modo a responder, ainda que parcialmente, às necessidades sanitárias emergentes, com especial relevo para ventiladores, produtos desinfetantes, máscaras, viseiras e vestuário de proteção individual, revelando uma capacidade de reconversão e reação à crise muito significativa.

No mesmo sentido, explorando a revolução digital, desenvolveram-se inúmeras aplicações pessoais e de natureza pública, orientadas para a área da saúde. A telemedicina, que vários agentes do Estado e grupos privados de saúde se esforçavam por lançar antes da pandemia, ganhou um novo e acrescido impulso devido às necessidades de isolamento social. Estas mudanças, e outras alterações de contexto não tecnológico (*e.g.*, procedimentos de proteção e desinfeção hospitalar), modificaram o setor, bem como a forma de funcionamento e organização dos sistemas de saúde. Estes irão provavelmente permanecer para além da crise na medida em que correspondam a uma melhoria global. No âmbito das medidas que mobilizaram universidades, politécnicos e empresas, na reconversão da sua produção científico-tecnológica para outras atividades, espera-se que o conhecimento gerado possa perdurar no tempo, tornando as empresas e o tecido industrial português mais resilientes (XXII Governo Constitucional, 2020b).

5.3.3. Visão agregada

Com base na análise realizada, percebe-se que a resiliência nacional poderá ser reforçada nas áreas identificadas se for potenciada a aposta nacional na transição digital, na inovação tecnológica, nas novas acessibilidades e nas comunicações de relação, salvaguardando a propriedade intelectual e assegurando

a afirmação da agenda digital de Portugal no pós-COVID-19.

A tecnologia constitui uma ferramenta e uma mais valia no controlo de movimentos. No entanto, é necessário esclarecer as questões que se prendem com o seu impacto e potencial interferência nos direitos básicos dos cidadãos, na sua privacidade e proteção dos seus dados.

A resposta desenvolvida pelo setor científico-tecnológico e empresarial às necessidades emergentes, em especial em material e equipamento sanitário, teve um efeito muito dinamizador, aproximando a ciência, a inovação e a produção industrial de uma forma flexível e eficaz, cujas vantagens irão perdurar na era pós-pandemia.

A utilização transversal das tecnologias e dos serviços digitais do Estado, pela população e tecido empresarial, revela-se essencial para garantir a continuidade da ação governativa. Para esse efeito, é essencial melhorar e potenciar uma literacia digital inclusiva, garantindo o conhecimento e os meios necessários, prosseguindo o esforço, já em curso, de digitalização dos serviços públicos e do Estado.

Num momento em que o exercício da cidadania conhece uma expressão iminentemente digital, um ciberataque de larga escala, lançado sobre as infraestruturas críticas nacionais (*e.g.*, rede elétrica, multibanco, sistema de distribuição de água e gás, etc.) teria um efeito disruptivo acrescido não só a nível nacional, mas também ao nível mundial, gerando o caos social, pondo em causa a capacidade de governação e o exercício da soberania nacional. Num quadro desta natureza, configurando também uma situação de exceção, as FFAA serão chamadas a intervir para assegurar a defesa digital do Estado com a sua capacidade de ciberdefesa.

Apesar de antes e durante a pandemia COVID-19 não terem sido assinalados ataques cibernéticos de grande capacidade disruptiva e/ou destrutiva, o grande volume de ataques de pequena/média dimensão veio provar a necessidade de robustecer as capacidades de cibersegurança e ciberdefesa do País (Conselho Europeu, 2020). Neste âmbito, tal como aconteceu com vários países europeus, considera-se que a resiliência do Estado poderia ser posta em causa por ciberataques de maior severidade, nomeadamente, porque:

- Seria difícil assegurar a disponibilidade dos sistemas de comunicação, bem como a segurança das telecomunicações e das redes cibernéticas, condições essenciais para garantir o seu correto funcionamento sob condições de crise;
- A governação eletrónica e os seus serviços críticos, condicionando ou mesmo comprometendo o processo de tomada de decisão política em situação de crise;
- Um ciberataque dirigido a infraestruturas críticas, poderia levar também à indisponibilidade pontual de sistemas de fornecimento de energia, pondo em

causa o acesso a redes de apoio/reserva, ao nível interno e até para além-fronteiras, no caso de o ciberataque afetar simultaneamente vários países.

A caracterização da situação atual e o reflexo dos fatores geopolíticos/geoestratégicos analisados na resiliência do Estado, facilitando a caracterização da dimensão tecnológica, constituem elementos estruturantes da análise de diagnóstico estratégico que se pretende a seguir realizar.

5.4. ANÁLISE ESTRATÉGICA E OS NOVOS DESAFIOS PARA PORTUGAL

O sistema científico-tecnológico, o forte impacto da revolução digital e a utilização eficiente das infraestruturas de informação e do ciberespaço têm vindo a acentuar a sua importância como potencial vantagem competitiva. Durante a pandemia COVID-19, estes fatores desempenharam um papel central na gestão da crise, influenciando e determinando o sucesso da estratégia de resposta adotada tanto pelas organizações como pelos Estados, quer no domínio nacional, quer internacional.

Analizando a sociedade portuguesa como uma estrutura aberta, em permanente interação com o seu ambiente envolvente, constata-se que a formulação de uma estratégia nacional é determinada tanto pelas dinâmicas do seu ambiente interno, caracterizada pelas suas Potencialidades (P) e Vulnerabilidades (V), como pela sua envolvente externa, onde surgem Oportunidades (O) e Ameaças (A). Tendo por base a dimensão tecnológica, através de uma análise SWOT, será possível identificar os principais desafios que se colocam a Portugal no plano nacional e internacional.

5.4.1. Ambiente interno

A revolução digital marcou de forma determinante a evolução tecnológica registada em Portugal ao longo das últimas décadas, alterando o padrão tradicional da utilização de redes e serviços de telecomunicações. O esforço de digitalização permitiu perspetivar novos cenários de convergência tecnológica. Dando lugar a uma sociedade onde as redes de telecomunicações e os sistemas de informação têm impacto em praticamente todas as áreas e sectores de atividade, este esforço contribuiu para a afirmação de uma estratégia de desenvolvimento estrutural do País, assente no digital.

Por outro lado, e ao nível da competitividade, quando comparada com a concorrência direta estrangeira baseada em mão-de-obra barata, numa ótica de futuro, não se deve apostar em estratégias de baixo custo devendo o foco ser colocado na diferenciação e apresentação de soluções de vanguarda tecnológica.

Portugal deve “[...] continuar a modernizar-se e, dessa forma, apresentar ainda mais condições para conquistar a confiança de Investimento Externo [...]”, apostando na inovação e numa estratégia “[...] comum entre o Estado, as Universidades, os clientes e os centros de competência que prestam serviços de *nearshore* [...]”, em oposição a *offshore*. (Duarte, 2018).

Na análise efetuada, a nível interno identificam-se as seguintes potencialidades:

P1: A massificação da utilização da internet e o progressivo aprofundamento da relação do Estado com os cidadãos e empresas, através da disponibilização de diversos serviços digitais, permitiu reformular os métodos de trabalho, criando processos de gestão e interação, bem como manter a distância social e a segurança sanitária. Ao nível das infraestruturas de comunicações, considera-se que as potencialidades da rede 5G conduzirão a uma maior facilidade e melhoria na utilização dos serviços públicos digitais.

P2: Foi notável a capacidade e dinâmica de IDI em tecnologias de ponta na reação à crise, com ênfase especial na resposta às necessidades de material e equipamento sanitário, evidenciando uma atividade reconhecida a nível internacional.

P3: O “Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal” pretende dar continuidade à modernização digital, visando a capacitação e inclusão digital, a transformação digital do tecido empresarial e a digitalização do Estado.

P4: Outro aspeto relevante que constitui uma potencialidade é a capacidade tecnológica instalada em algumas áreas estratégicas, como é o caso da energia, nomeadamente na capacidade e dinâmica de investimento registadas em infraestruturas de TIC, tecnologias de energias renováveis e na indústria farmacêutica, onde o LMPQF detém um papel de assinalável valor.

As vulnerabilidades identificadas são as seguintes:

V1: A relação do Estado com os cidadãos viu-se prejudicada pela existência de áreas não digitalizadas em alguns setores (lacunas de digitalização).

V2: Na era da informação, as potencialidades oferecidas pelas novas plataformas e por dispositivos tecnologicamente mais evoluídos só poderão ser verdadeiramente aproveitadas se os seus utilizadores demonstrarem um nível mínimo de literacia digital. De facto, não existirá uma sociedade digital sem que todos os cidadãos tenham competências básicas neste domínio.

V3: Fruto da cadeia das interações necessárias ao seu funcionamento, todas as infraestruturas críticas nacionais dependem, em maior ou menor grau, do funcionamento fiável e seguro das redes de telecomunicações. Esta situação, gera um conjunto complexo de interdependências, tornando as redes especialmente

vulneráveis a ciberataques que, pela sua capacidade disruptiva, podem colocar em causa a segurança do Estado.

V4: Atendendo à necessidade de desenvolver uma estratégia concertada e mobilizadora de sinergias nacionais, a Estratégia Nacional para a Segurança do Ciberespaço, em linha com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (RCM n.º 19/2013, de 21 de março), permitiu iniciar o desenvolvimento e a dinamização da edificação da capacidade nacional de cibersegurança e ciberdefesa. Este constitui um esforço ainda não completamente consolidado.

V5: A resposta à inovação do tecido industrial, em termos de produção, evidenciou que a capacidade existente em diversas áreas não corresponde às necessidades, tendo sido necessária a importação de diversos materiais e equipamentos sanitários. Neste âmbito, mesmo considerando que Portugal se encontra inserido num contexto cooperativo comunitário, faltou a entreajuda entre os países europeus, que se concentraram na satisfação de necessidades e receios internos, evidenciando que o conceito de soberania tecnológica não é uma realidade entendida de forma cooperativa, seja no plano nacional ou europeu.

5.4.2. Ambiente externo

Numa sociedade mundial, estruturada em rede, o potencial estratégico de qualquer Estado pode ser influenciado pela internet, enquanto espaço de interação, informação e comunicação global. A nível internacional, assiste-se a uma acelerada transformação digital, para a qual é expectável que a implementação das redes 5G venha a ter um contributo decisivo. As dinâmicas de poder associadas às comunicações de relação ligadas ao ciberespaço, desenvolvidas por atores Estado e não-Estado, não devem por essa razão ser omitidas na formulação de uma estratégia nacional.

O ciberespaço, constituindo um *global common* estruturado com base numa “rede de redes”, onde é difícil estabelecer os tradicionais limites de soberania de base geográfica, tem visto o seu desenvolvimento e a sua segurança a serem equacionados de forma cooperativa. Neste âmbito, Portugal deverá ter em atenção os esforços cooperativos já lançados por outros Países e pelas organizações de que faz parte integrante (UE e OTAN). Estes, constituem elementos de referência (UE-OTAN, 2016) para o desenvolvimento de um conceito de ação estratégica neste domínio.

A COVID-19 veio acentuar a necessidade de rever os princípios básicos da globalização, já em causa com o aumento dos custos do trabalho na China, a guerra comercial dos Estados Unidos da América com a China e os avanços da robótica e automação. O encerramento de fábricas em áreas afetadas, deixando

outros fabricantes sem componentes para a sua produção, assim como hospitais e farmácias sem artigos e *stocks*, levou as empresas a repensar as suas cadeias de abastecimento e a trocar a eficiência por redundância. Os governos também intervieram, forçando o que consideram indústrias estratégicas a criar planos e reservas domésticas (O’Neil, 2020).

Da análise efetuada identificam-se as seguintes oportunidades:

O1: A pandemia COVID-19, face às restrições que impôs, levou à aceleração da digitalização dos diversos serviços dos Estados e das empresas.

O2: A aposta na adoção de uma agenda digital por Portugal, refletindo o desígnio político de convergência para patamares de desenvolvimento social mais elevados, implica um cuidadoso planeamento do desenvolvimento estrutural e uma definição clara dos objetivos a atingir com o desenvolvimento das suas comunicações de relação e do fator científico-tecnológico. A competitividade de Portugal na Europa e no mundo depende desta aposta.

O3: As necessidades científico-tecnológicas que emergiram com a crise estimularam a criação de condições para apoiar empresas de investigação, engenharia, a indústria digital e os setores estratégicos, verificando-se a rápida disponibilização de fundos ao nível comunitário, nacional e mesmo de instituições privadas, sendo expectável que os mecanismos estabelecidos se prolonguem de uma forma estruturante, face às previsões de duração do impacto da crise.

O4: Neste âmbito, a inserção do sistema científico-tecnológico nacional na rede de inovação e desenvolvimento europeus constitui uma oportunidade para aceder a programas e parcerias multinacionais, constituindo esta uma possibilidade adicional de obtenção de financiamento e tecnologia europeus ou internacionais para projetos de inovação e desenvolvimento.

Quanto às ameaças identificadas:

A1: Ao nível do ambiente de segurança internacional, durante a pandemia COVID-19 e reforçando tendências anteriores, foram identificadas campanhas de desinformação lançadas por Estados que procuraram, através dos media e das redes sociais, manipular grupos e gerar conflitos sociais através de narrativas disruptivas (*fake news*), estendendo assim a sua influência. Este tipo de atividades teve também por alvo algumas organizações internacionais como a OTAN e a UE (La Sûreté de l’Etat, 2020, pp.1-8). Durante esta crise, explorando as comunicações de relação e utilizando uma comunicação estratégica bem planeada, designada por “diplomacia corona” (op. cit, p.9), foram também cuidadosamente articuladas ações humanitárias destinadas a gerar simpatias e criar condições favoráveis para influenciar os processos de decisão nacionais no sentido de promover a aquisição de empresas estratégicas de elevado potencial tecnológico e científico,

em dificuldades económicas devido à crise COVID-19. O aumento da utilização de plataformas eletrónicas de interação e colaboração remota, muitas delas com falhas de segurança, tem vindo a ser explorado por cibercriminosos e agentes externos. Os ciberataques têm aumentado em número e capacidade disruptiva, afetando organizações e Estados, podendo, numa situação limite, comprometer as infraestruturas críticas e, por conseguinte, a resiliência nacional.

A2: Durante a pandemia registou-se um aumento substantivo de tentativas de extorsão, roubo de informação sensível e acesso indevido às credenciais individuais, comprometendo dados pessoais, constituindo assim uma ameaça à privacidade e proteção de dados, perpetrados por cibercriminosos e agentes externos.

A3: Neste tipo de ambiente polarizado, os países isolam-se e procuram reforçar as suas capacidades tecnológicas e o seu controlo, incitando a uma competição que tende a aumentar as ameaças dirigidas à propriedade intelectual das empresas.

A4: Os mesmos riscos e ameaças que se identificam para Portugal, na dimensão tecnológica, são em maior ou menor grau aplicáveis aos parceiros europeus, suscitando uma reação semelhante de reforço das capacidades tecnológicas próprias, sendo por isso previsível uma concorrência externa na candidatura a programas e projetos de investimento em áreas científico-tecnológicas no plano internacional.

5.4.3. Análise SWOT e os novos desafios pós-COVID-19

Face aos elementos deduzidos a partir da caracterização do ambiente interno e externo, importa agora identificar os principais desafios que se colocam a Portugal no pós-COVID-19. Para esse efeito, realizou-se uma análise SWOT, conforme se apresenta no Quadro 4.

Quadro 4 – Análise SWOT da Dimensão Tecnológica

SWOT Dimensão Tecnológica		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES (P)	VULNERABILIDADES (V)
		P1 - Elevada taxa de penetração da internet, serviços digitais e futura rede 5G. P2 - Capacidade e dinâmica de investigação, desenvolvimento e inovação de tecnologias de ponta. P3 - Modernização digital da administração pública e de alguns setores do governo. P4 - Capacidade tecnológica instalada em áreas estratégicas (energias renováveis, farmacêuticas e alimentar).	V1 - Lacunas de digitalização em alguns setores (e.g. saúde e educação). V2 - Baixa literacia digital de alguma população e lacunas de meios e equipamentos informáticos. V3 - Dependência das infraestruturas críticas relativamente ao funcionamento em rede. V4 - Capacidade de cibersegurança e ciberdefesa em consolidação. V5 - Baixa resposta de produção industrial à capacidade de inovação (soberania tecnológica).
FATORES EXTERNOS	OPORTUNIDADES (O)	Estratégias que usam as Potencialidades para obter vantagens sobre as Oportunidades (PO) PO1 - Aprofundar a digitalização da administração pública e cidadania digital (P3-O1/O2). PO2 - Reforçar a aposta na investigação e engenharia em áreas estratégicas pós-COVID-19 (P2-O3/O4). PO3 - Explorar a participação em projetos da rede de inovação e desenvolvimento europeus (P2/P4-O3/O4). PO4 - Reforçar a qualidade das comunicações de relação tirando partido da taxa de penetração da internet e serviços digitais (P1/P3-O1/O2).	Estratégias que usam as Oportunidades para superar as Vulnerabilidades (VO) VO1 - Desenvolver uma estratégia de digitalização nos setores do Estado com lacunas (V1-O1/O2). VO2 - Investir na formação em TIC, reforçando a literacia digital e tecnológica (V2-O1/O2). VO3 - Potenciar a capacidade de produção industrial explorando a rede de inovação e desenvolvimento nacional (V5-O3/O4). VO4 - Reforçar o apoio às empresas nacionais em setores estratégicos de baixa produção científico-tecnológica (soberania tecnológica) (V5-O3/O4).
	AMEAÇAS (A)	Estratégias que usam as Potencialidades para evitar as Ameaças (PA) PA1 - Implementar mecanismos de gestão do risco associado às comunicações de relação (internet, serviços digitais e futura rede 5G) (P1/P2-A2). PA2 - Reforçar o investimento e explorar a capacidade tecnológica instalada, melhorando a competitividade nacional (P2/P4-A3/A4). PA3 - Fomentar o esforço no registo da propriedade intelectual, reforçando a capacidade científico-tecnológica (P2/P3-A2/A3/A4). PA4 - Reforçar a segurança da modernização digital da administração pública (P3 - A1/A2).	Estratégias que minimizam as Vulnerabilidades para evitar as Ameaças (VA) VA1 - Dinamizar a consolidação da capacidade de cibersegurança e ciberdefesa nacionais (V2/V3-A3/A4). VA2 - Reforçar a proteção das infraestruturas críticas nacionais mitigando os riscos do funcionamento em rede (V3/V4-A1). VA3 - Salvaguardar a privacidade e proteção de dados em clima de desenvolvimento digital (V2/V3-A1/A2). VA4 - Proteger a propriedade intelectual reforçando a capacidade de inovação e fomentando a soberania tecnológica (V2/V4-A1/A3).

Da análise realizada, na dimensão tecnológica, deduzem-se e os seguintes Desafios Estratégicos (DE) para Portugal no pós-COVID-19:

DE1: Aprofundar a digitalização do Estado de forma fiável, aberta e segura. O efeito pretendido é incrementar e melhorar a digitalização dos serviços do Estado e promover o seu acesso pelos cidadãos, de forma fiável, aberta e segura.

DE2: Promover a capacidade tecnológica nacional através do investimento na investigação, desenvolvimento e produção. O objetivo pretendido é a aposta na IDI, potenciando a produção industrial tecnológica e

fomentando o registo da propriedade intelectual.

DE3: Consolidar a utilização segura do ciberespaço. Pretende-se continuar a implementação das capacidades de cibersegurança e ciberdefesa nacionais, visando a proteção das infraestruturas críticas, a salvaguarda da privacidade e a proteção de dados e o acesso seguro à internet.

DE4: Fomentar a participação em programas e parcerias internacionais. O intuito é a aposta na obtenção de financiamento europeu para projetos de inovação e desenvolvimento e acesso a tecnologia de ponta, com vista a aumentar a produção científico-tecnológica, contribuindo para a soberania tecnológica.

5.5. LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA PÓS-COVID-19

De forma a atingir os desafios estratégicos, no Quadro 5, identificam-se as linhas de ação estratégica correspondentes a cada um deles, capazes de potenciar o posicionamento e a integração estratégica de Portugal no contexto internacional:

Quadro 5 – Relação entre os Desafios Estratégicos e as Linhas de Ação Estratégica

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE1. Aprofundar a digitalização do Estado de forma fiável, aberta e segura	PO1. Aprofundar a digitalização da administração pública e cidadania digital. PA1. Implementar mecanismos de gestão do risco associado às comunicações de relação (internet, serviços digitais e futura rede 5G). VO1. Desenvolver uma estratégia de digitalização nos setores do Estado com lacunas. VO2. Investir na formação em TIC, reforçando a literacia digital e tecnológica. PA4. Melhorar a segurança da modernização digital da administração pública. PO4. Reforçar a qualidade das comunicações de relação tirando partido da taxa de penetração da internet e serviços digitais.
DE2. Promover a capacidade tecnológica nacional através do investimento na investigação, desenvolvimento e produção	PO2. Reforçar a aposta na investigação e engenharia em áreas estratégicas pós-COVID-19. PA2. Reforçar o investimento e explorar a capacidade tecnológica instalada, melhorando a competitividade nacional. PA3. Fomentar o esforço no registo da propriedade intelectual reforçando a capacidade científico-tecnológica. VO3. Potenciar a capacidade de produção industrial explorando a rede de inovação e desenvolvimento nacional.
DE3. Consolidar a utilização segura do ciberespaço	VA1. Consolidar a capacidade de cibersegurança e ciberdefesa nacionais. VA2. Reforçar a proteção das infraestruturas críticas nacionais mitigando os riscos de funcionamento em rede. VA3. Salvaguardar a privacidade e a proteção de dados num clima de desenvolvimento digital.
DE4. Fomentar a participação em programas e parcerias internacionais	PO3. Explorar a participação em projetos da rede de inovação e desenvolvimento europeus. VO4. Reforçar o apoio às empresas nacionais em setores estratégicos de baixa produção científico-tecnológica (soberania tecnológica). VA4. Proteger a propriedade intelectual reforçando a capacidade de inovação e fomentando a soberania tecnológica.

5.6. SÍNTESE CONCLUSIVA

A dimensão tecnológica, influenciando transversalmente os restantes vetores estratégicos do Estado, foi instrumental e decisiva para a articulação de uma resposta nacional à COVID-19. Tendo o isolamento social, o encerramento de fronteiras e a redução da atividade económica constituído efeitos colaterais desta crise, a tecnologia constituiu um elemento mitigador do seu impacto e parte da sua “cura”.

Assim, foram identificados o que se considera serem os desafios estratégicos com que Portugal será confrontado no pós-COVID-19. Para o efeito e no âmbito da metodologia PESTMP, considerou-se a dimensão “Tecnológica”. Dentro desta dimensão foi caracterizada a situação nacional, tendo em consideração os fatores geopolíticos/geoestratégicos “Circulação” e “Científico-Tecnológico”.

Tanto as comunicações de relação como o fator científico-tecnológico posicionaram-se de forma única, garantindo à sociedade portuguesa a capacidade para se adaptar, aprender e reagir aos desafios colocados pela pandemia COVID-19.

Ao longo desta crise, a tecnologia foi um elemento conectivo da sociedade, permitindo ultrapassar distâncias físicas, oferecendo plataformas de teletrabalho e de ensino à distância e a criação de soluções inovadoras. A construção de comunidades virtuais, de forma quase imediata e ajustada às necessidades emergentes das empresas, manteve em funcionamento os serviços públicos e a própria ação governativa do Estado.

Não só em Portugal, mas também em todo o mundo, a transformação digital sofreu uma forte aceleração, um verdadeiro “salto” qualitativo, fomentando a inovação tecnológica e contribuindo de forma determinante para construir a resiliência social. Podemos estar social e fisicamente distantes, mas, com o apoio e através da tecnologia, perspetivamos hoje um futuro mais interligado do que nunca.

No entanto, os alicerces deste futuro, que se perspetiva potenciador do desenvolvimento estrutural e da competitividade nacional, numa economia global de matriz digital, só poderão materializar-se através de uma utilização mais aberta, livre e segura do ciberespaço. Para que estes desafios estratégicos sejam atingidos com sucesso, torna-se necessário reforçar o investimento na literacia digital, na sensibilização para uma utilização mais segura das novas tecnologias e no fortalecimento da capacidade de cibersegurança e ciberdefesa nacional.

Apesar da dinâmica de inovação manifestada na resposta à COVID-19, Portugal apresenta ainda uma capacidade de produção limitada, uma vez que o tecido técnico-industrial assenta, maioritariamente, em microempresas. Importa assim reforçar o investimento na investigação, desenvolvimento e produção, bem

como promover a capacidade científico-tecnológica nacional, retirando o máximo proveito dos programas e parcerias internacionais, especialmente comunitários, quer em termos de financiamento, quer em incorporação de tecnologias de ponta.

Ainda no âmbito da resiliência nacional, as tecnologias associadas aos sistemas de vigilância podem constituir uma mais valia no controlo de movimentos das populações, necessitando de devida ponderação e enquadramento no que se refere ao respeito pelos direitos básicos de privacidade e proteção de dados dos cidadãos.

Numa perspetiva de futuro, aspetos como a governação da internet, a “internet das coisas”, as tecnologias 5G e *blockchain* vão certamente obrigar a rever o perfil de competências e os processos de educação, transformando a economia digital. Também a impressão 3D, a robótica, a IA e a computação quântica, vão ser instrumentais para a quarta revolução industrial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Nacional de Inovação, S. A. (2020, s. d.). COVID-19 soluções tecnológicas [Página *online*]. Retirado de <https://www.ani.pt/pt/portugal-inovador/portugal-inovador/covid-19-solu%c3%a7%c3%b5es-e-tecnologias/>
- Agência para a Modernização Administrativa. (s. d.). Simplex [Página *online*]. Retirado de <http://historico.simplex.gov.pt/simplex.html>
- Apple. (2020). Utilizar a app Saúde no iPhone ou iPod touch [Página *online*]. Retirado de <https://support.apple.com/pt-pt/HT203037>
- Autoridade Nacional de Comunicações. (2020, 7 de maio). COVID-19: Tráfego de voz e dados diminui na última semana do estado de emergência [Página *online*]. Retirado de <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1528128>
- Base de Dados Portugal Contemporâneo. (2019, 27 de dezembro). Despesas em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D): total e por sector de execução [Página *online*]. Retirado de [https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+em+actividades+de+investiga%c3%a7%c3%a3o++desenvolvimento+\(I+D\)+total+e+por+sector+de+execu%c3%a7%c3%a3o-1106](https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+em+actividades+de+investiga%c3%a7%c3%a3o++desenvolvimento+(I+D)+total+e+por+sector+de+execu%c3%a7%c3%a3o-1106)
- Base de Dados Portugal Contemporâneo. (2020, 18 de fevereiro). Pequenas e médias empresas em % do total de empresas: total e por dimensão [Página *online*]. Retirado de <https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%c3%a9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%c3%a3o-2859-248025>
- Centro Nacional de Cibersegurança. (2020, 17 de março). Alerta COVID-19 e as Ciberameaças [Página *online*]. Retirado de <https://www.cncs.gov.pt/recursos/noticias/alerta-covid-19-e-as-ciberameacas/>

- Clinicaltrials.gov. (2020, 2 de abril). Hyperbaric Oxygen for COVID-19 Patients [Página *online*]. Retirado de <https://www.clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT04332081>
- Cohen, T. (2020, 1 de abril). 1.5 million Israelis using voluntary coronavirus monitoring app. *Reuters* [Jornal *online*]. Retirado de <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-israel-apps/1-5-million-israelis-using-voluntary-coronavirus-monitoring-app-idUSKBN21J5L5>
- Comissão das Comunidades Europeias. (2005). *COM(2005)229 final – “i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego”* [versão PDF]. 1–14. Retirado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PT:PDF>
- Comissão Europeia. (2020, 30 de março). Coronavírus: Comissão publica perguntas e respostas para ajudar a aumentar a produção de equipamento médico seguro [Página *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_558
- Conselho Europeu. (2020, 30 de abril). Declaration by the High Representative Josep Borrell, on behalf of the European Union, on malicious cyber activities exploiting the coronavirus pandemic [Página *online*]. Retirado de https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/30/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-european-union-on-malicious-cyber-activities-exploiting-the-coronavirus-pandemic/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Declaration+by+the+High+Representative+Josep+Borrell%2c+on+behalf+of+the+European+Union%2c+on+malicious+cyber+activities+exploiting+the+coronavirus+pandemic
- Cruz Vermelha Portuguesa. (2020, 26 março). Sistema inovador de “triagem smart” para suspeitos com COVID, no Hospital da Cruz Vermelha [Página *online*]. Retirado de <https://www.cruzvermelha.pt/noticias/item/7068-sistema-inovador-de-triagem-smart-para-suspeitos-com-covid-no-hospital-da-cruz-vermelha.html>
- Datos. (2020). The Datos Remote Care Platform [Página *online*]. Retirado de <https://www.datos-health.com/>
- Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro (2007). *Cria a certificação eletrónica do estatuto de micro, pequena e média empresas (PME)*. Diário da República, 1.ª Série, 213, 8080-8084. Lisboa: Ministério da Economia e da Inovação.
- Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março. (2020). *Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março*. Diário da República, 1.ª Série, 1º Suplemento, 57, 11-(5) a 11-(17). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

- Decreto-Lei n.º 10-D, de 23 de março. (2020). *Estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia da doença COVID-19 relacionadas com o setor das comunicações eletrónicas*. Diário da República, 1ª Série, 1º Suplemento, 58, 10-(4) a 10-(10). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 13 de abril. (2020). *Estabelece as medidas excecionais e temporárias na área da educação, no âmbito da pandemia da doença COVID-19*. Diário da República, 1ª Série, 2º Suplemento, 72, 86-(9) a 86-(19). Lisboa: residência do Conselho de Ministros.
- Duarte, A. (2018, 13 de setembro). As vantagens de Portugal no mercado global das Tecnologias de Informação [Artigo online]. *Dinheiro Vivo*. Retirado de <https://www.dinheirovivo.pt/opiniao/as-vantagens-de-portugal-no-mercado-global-das-tecnologias-de-informacao/>
- Exército Português. (2020, 1 de abril). Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química implementa técnica de deteção de SARS CoV 2 (COVID 19) [Página online]. Retirado de <https://www.exercito.pt/pt/informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica/not%C3%ADcias/1651>
- Expresso. (2018, 14 de outubro). Exército mobilizado para repor fornecimento de eletricidade a 100 mil casas afetadas pelo Leslie [Página online]. Retirado de <https://expresso.pt/sociedade/2018-10-14-Exercito-mobilizado-para-repor-fornecimento-de-eletricidade-a-100-mil-casas-afetadas-pelo-Leslie>
- Expresso. (2019, 30 de setembro). Parecer da CNPD diz que forças policiais não têm “legitimidade” para usar drones [Página online]. Retirado de <https://expresso.pt/sociedade/2019-09-30-Parecer-da-CNPD-diz-que-forcas-policiais-nao-tem-legitimidade-para-usar-drones>
- Francisco, S. (2020, 21 de março). COVID-19. O telemóvel como meio de controlo: big brother ou um bem maior? [Artigo online]. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/mundo/covid-19-o-telemovel-como-meio-de-controlo-big-brother-ou-um-bem-maior-11943719.html>
- Gaspar, C. (2020). *Cisnes negros*. IDN Brief, março 2020. Retirado de https://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_marco2020.pdf
- Glintt. (2020). GLINTT, APAH e OMS juntas contra a COVID-19 [Página online]. Retirado de <https://www.glintt.com/pt/o-que-somos/noticias/Paginas/glintt-apah-oms-juntas-contracovid19.aspx>
- InstalTech. (2020, s. d.). Sistema Automático de Deteção de Febre [Página online]. Retirado de <https://instaltech.pt/sistema-automatico-de-detecao-de-febre/>
- Instituto de Estudos Superiores Militares. (2007). *Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica*, ME 71-00-08, Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). Lisboa: IESM.

- Instituto Nacional de Estatística. (2019). *Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias 2019* [versão PDF]. Destaque informação à comunicação social, pp. 1–11. Retirado de https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=405769656&att_display=n&att_download=y
- Jesus, F. (2019, 9 de novembro). Maior turbina eólica do mundo será instalada em Portugal. *Portal Energia* [Portal online]. Retirado de <https://www.portal-energia.com/maior-turbina-eolica-mundo-148075/>
- Jornal de Negócios. (2019, 15 de maio). O tecido empresarial português [Página online]. Retirado de https://www.jornaldenegocios.pt/negocios-em-rede/pme-2019/detalhe/o-tecido-empresarial-portugues?ref=PME%202019_Destaque
- La Sûreté de l'Etat (2020). *Le danger caché derrière le COVID-19* [versão PDF]. Sûreté de l'État- Publication. 21 de abril. Bruxelas: VSSE. Retirado de <https://www.vsse.be/sites/default/files/corona-fr-bat-2.pdf>
- Le Monde. (2020, 8 de abril). Coronavirus: qu'est-ce que StopCovid, l'appli de traçage étudiée par le gouvernement?. *Le Monde* [Jornal online]. Retirado de https://www.lemonde.fr/pixels/article/2020/04/08/qu-est-ce-que-stopcovid-l-appli-de-tracage-numerique-etudiee-par-le-gouvernement_6036036_4408996.html
- Leichman, A. K. (2020, 26 de março) Israel21c - Diagnosing coronavirus by listening to your voice. *Israel21c* [Jornal online]. Retirado de <https://www.israel21c.org/diagnosing-coronavirus-by-listening-to-your-voice/>
- Leyen, U. (2020, 19 de fevereiro). Preparar a soberania tecnológica da Europa [Artigo online]. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/02/19/tecnologia/opiniao/preparar-soberania-tecnologica-europa-1904648>
- Maia, A. & Almeida, S. J. (2020, 19 de abril). Voo com 65 ventiladores e outro material médico chegou este domingo a Lisboa. *Público* [Jornal online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/19/politica/noticia/voo-65-ventiladores-material-medico-chegou-domingo-lisboa-1912928>
- Nunes, P. V. (2015). *Sociedade em Rede, Ciberespaço e Guerra de Informação - contributos para o enquadramento e construção de uma Estratégia Nacional da Informação* (2.^a ed.). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Nunes, R. R. (2020, 25 de janeiro). O laboratório militar já produz 50 medicamentos que salvam vidas mas que não interessam à indústria. *Diário de Notícias* [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/25-jan-2020/o-laboratorio-militar-ja-produz-50-medicamentos-que-salvam-vidas-mas-que-nao-interessam-a-industria-11742642.html>

- O'Neil, S. K. (2020, 20 de março). Lower Profits, but More Stability [Artigo online]. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Ordem dos Farmacêuticos. (2020, 13 de março). Laboratório Militar vai produzir gel e testes ao Covid-19 [Página online]. Retirado de <https://www.ordemfarmaceuticos.pt/pt/noticias/laboratorio-militar-vai-produzir-gel-e-testes-ao-covid-19/>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2020, 2 de maio). OPSI COVID-19 Innovative response tracker [Página online]. Retirado de <https://oecd-opsi.org/covid-response/>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017). *Evaluation Criteria on Resilience*. PO (2017)0094. 24 de fevereiro. Bruxelas: OTAN.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020). *Science & Technology Trends 2020-2040 Exploring the S&T Edge*. Bruxelas: OTAN.
- Peixoto, A. C. & Machado, M. P. (2020, 31 de março). *Observador - Viseiras, máscaras e desinfetante. Como as empresas portuguesas se reinventaram para lutar contra a COVID-19* [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/especiais/viseiras-mascaras-e-desinfetante-como-as-empresas-portuguesas-se-reinventaram-para-lutar-contr-a-covid-19/>
- Plataforma das Indústrias de Defesa. (2020). *Catálogo BTID (Base Tecnológica e Industrial de Defesa) 2019* [versão PDF]. Lisboa: Autor. Retirado de <http://www.iddportugal.pt/catalogo-btid-base-tecnologica-e-industrial-de-defesa/>
- Purplesec. (2020, 24 de abril). The Ultimate List Of Cyber Security Statistics For 2019 [Página online]. Retirado de <https://purplesec.us/resources/cyber-security-statistics/>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 2 de fevereiro. (2002). *Estabelece para a implementação da Rede Nacional de Emergência e Segurança a denominação do projecto e da rede como SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal*. Diário da República, 1.ª Série – B, 20, pp. 942 – 943. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2011, de 14 de novembro. (2011). *Cria o Grupo de Projecto para as Tecnologias de Informação e Comunicação*. Diário da República, 1.ª Série, 218, p. 4848. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março. (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Série, 67, 1981–1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2017, de 13 de julho de 2017. (2017). *Cria o grupo de projeto denominado «Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço»*. Diário da República, 1ª Série, 163/2017, 5035 – 5037. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, de 15 de fevereiro (2018). *Linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal, 2018-2030*. Diário da República, 1ª Série, 48, 1204-1206. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho. (2019). *Aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023*. Diário da República, 1ª Série, 108, 2888–2895. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2020, de 7 de fevereiro. (2020). *Aprova a estratégia e calendarização da distribuição da quinta geração de comunicações móveis*. Diário da República, 1ª Série, 1º Suplemento, 7-(2) a 7-(6). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ritchey, T. (2006). “*Problem Structuring Using Computer-Aided Morphological Analysis*”. Journal of the Operational Research Society (JORS), Vol. 57, No. 7.
- Saúde Mais. (2020, 7 de abril). COVID-19: A estratégia das Forças Armadas na frente de batalha [Canal online]. Retirado de <https://saudemais.tv/noticia/11745-covid-19-a-estrategia-das-forcas-armadas-na-frente-de-batalha>
- Silva, I. M., & Psara, M. (2020, 16 de abril). Covid-19: Polémica sobre controlo dos cidadãos via telemóvel [Artigo online]. Euronews. Retirado de <https://pt.euronews.com/2020/04/16/covid-19-polemica-sobre-controlo-dos-cidadaos-via-telemovel>
- Silva, S. (2020, 10 de março). Covid-19: Indústria Farmacêutica está a desenvolver 30 medicamentos e quatro vacinas. *Executive Digest* [Página online]. Retirado de <https://executivedigest.sapo.pt/covid-19-industria-farmaceutica-esta-a-desenvolver-30-medicamentos-e-quatro-vacinas/>
- União Europeia – Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2016). *Warsaw Joint EU-NATO Declaration*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/media/24293/signed-copy-nato-eu-declaration-8-july-en.pdf>, em 08 de dezembro 2019.
- Visão. (2020, 25 de março). COVID-19: Pandemia pode trazer nova geração de robôs capazes de realizarem tarefas perigosas [Página online]. Retirado de <https://visao.sapo.pt/atualidade/sociedade/2020-03-25-covid-19-pandemia-pode-trazer-nova-geracao-de-robos-capazes-de-realizarem-tarefas-perigosas/>

- XXII Governo Constitucional. (2020a, s. d.). Ciência, Tecnologia e Ensino Superior [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/ciencia-tecnologia-e-ensino-superior/acerca>
- XXII Governo Constitucional. (2020b, 8 de abril). Apoios de 55 milhões de euros para reconversão de empresas no combate à pandemia [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=apoios-de-55-milhoes-de-euros-para-reconversao-de-empresas-no-combate-a-pandemia>
- XXII Governo Constitucional. (2020c, 5 de março). Portugal tem de encarar «transformação digital como verdadeiro desafio estratégico» [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugal-tem-de-encarar-transformacao-digital-como-verdadeiro-desafio-estrategico>
- World Economic Forum. (2020). Artificial intelligence and robotics [Página *online*]. Retirado de <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000000pTDREA2?tab=publications>

CAPÍTULO 6

DIMENSÃO MILITAR

Autores:

COR PILAV Luís Manuel Nunes Seródio
 CMG M José Diogo Pessoa Arroiteia
 COR ART Vítor Hugo Dias de Almeida
 CMG M Manuel Vicente Silvestre Correia
 CMG FZ Artur José Figueiredo Mariano Alves

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Oficial apoiante:

MAJ ENG Paulo Jorge da Silva Ferreira

6.1. INTRODUÇÃO

No seguimento da análise nos capítulos anteriores, onde foram abordadas as dimensões político-legal, económica, social e tecnológica, importa agora analisar a situação atual na dimensão militar e o contributo das Forças Armadas (FFAA) para a resposta à pandemia e resiliência nacional, identificando-se os desafios estratégicos e respetivas linhas de ação estratégicas (LAE) para Portugal no pós-COVID-19, resultante de uma análise do tipo *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT)³³.

Para cumprir o desiderato supracitado, irá inicialmente proceder-se à caracterização da situação das FFAA antes e durante o combate à pandemia, que ainda continua ativa. Esta caracterização incide sobre diversos fatores geoestratégicos/geopolíticos de relevância para a dimensão militar (Instituto de Estudos Superiores Militares, 2007): (i) “Físico”, nomeadamente no que concerne aos elementos “Localização” e “Extensão” marítima de Portugal, a par da configuração geográfica terrestre singular e dos elementos “Mar e Vias navegáveis” e “Meio Aeroespacial”; (ii) “Humano” no âmbito da “Demografia” (iii) “Tecnológico”; (iv) “Estruturas” ao nível militar, nomeadamente a organização, enquadramento legislativo, missões e capacidades das FFAA, bem como a sua prontidão e nível de treino.

6.2. SITUAÇÃO NACIONAL

6.2.1. Caracterização nacional dos fatores físico e humano

A extensão terrestre de Portugal é de dimensão reduzida, porém beneficia de uma posição geoestratégica muito relevante, apesar de periférica, relativamente

³³ A análise SWOT permite realizar um estudo integrado da envolvente interna e externa de uma organização (e.g. empresa, instituição ou mesmo país).

ao continente europeu. Esta particularidade constitui uma potencialidade para Portugal em termos securitários, pela configuração singular, que lhe confere o facto de possuir fronteira terrestre com apenas um Estado, o que tem facilitado o controlo do fluxo de pessoas e materiais. Não obstante, há que relevar o facto que quando encarada a integração nacional em diversas organizações internacionais (OI) e alianças, como sendo a União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a posição geográfica de Portugal é plena de centralidade no espaço euro-atlântico.

Por outro lado, os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional (Figura 1) têm uma extensão geográfica correspondente a 42 vezes o Território Nacional (TN), onde se incluem o mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental, configurando-se num dos maiores espaços marítimos do mundo, ao qual acresce a região de responsabilidade nacional de busca e salvamento, correspondente a 63 vezes a dimensão do TN (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2015, p. 56). Nestas áreas imensas, as FFAA garantem a vigilância e o controlo dos espaços marítimos e aéreos de soberania e sob jurisdição nacional, tarefa de grande complexidade, mas necessária para monitorizar e evitar toda e qualquer ameaça externa, em termos de atividades ilícitas.

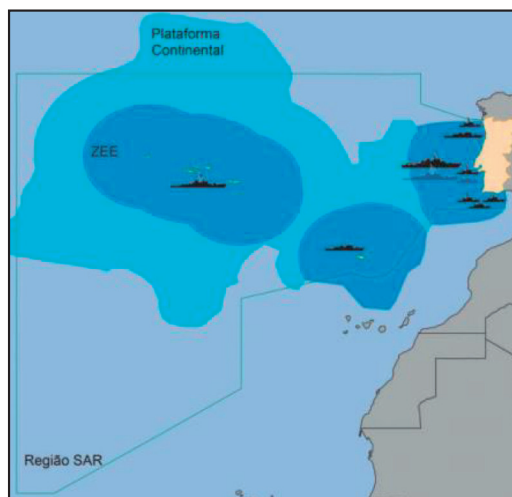


Figura 1 – O Mar português

Fonte: MDN (2015).

Em termos demográficos e segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE) (2019, p. 4), Portugal após registar o valor mínimo de 1,21 filhos por mulher em idade fértil, em 2013, o índice sintético de fecundidade tem vindo a recuperar,

atingindo em 2018 o valor de 1,41 (Figura 2), mas abaixo da média europeia. Assim, como o nível de substituição de gerações é de 2,1 filhos por mulher (INE, 2019, p. 4), podemos concluir que em Portugal a população jovem está a diminuir. Isto “[...] implica a abreviação de jovens disponíveis para cumprir o serviço militar, [tendência que] em situação de crise ou de guerra, pode tornar-se numa vulnerabilidade significativa, devido à diminuta capacidade de mobilização do país” (Leal, 2007).

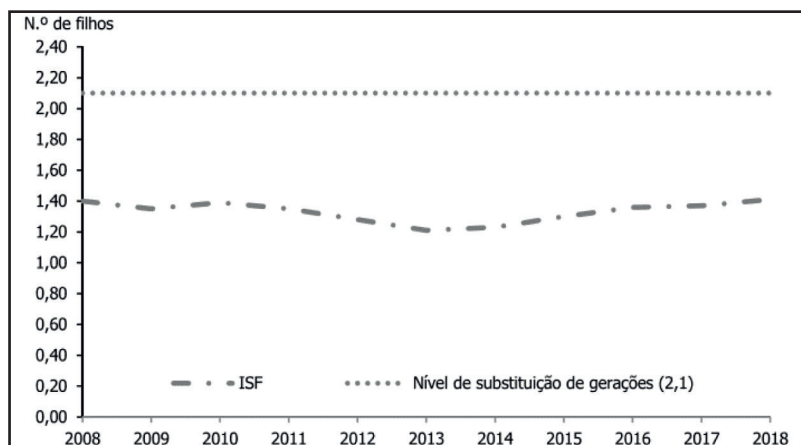


Figura 2 – Índice Sintético de Fecundidade em Portugal, 2008-2018

Fonte: INE (2019).

6.2.2. Enquadramento legislativo geral

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “[às FFAA] incumbe a defesa militar da República [bem como] satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas OI de que Portugal faça parte [...]” (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, p. 4682). A Constituição e a lei estabelecem que as FFAA podem ser utilizadas no interior do TN, cumprindo missões de proteção civil (ProCiv) e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, p.4682), podendo igualmente efetuar operações, quando for declarado um dos estados de exceção constitucionalmente estabelecidos, estado de emergência e estado de sítio (Santos, 2012, p. 85).

Em cada um dos estados de exceção, o papel das FFAA é significativamente diferente. No estado de emergência as FFAA apoiam as autoridades administrativas e civis e, no estado de sítio as autoridades civis ficam subordinadas às FFAA (Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, pp. 2247-2468).

O normativo legal, onde se incluem a Lei de Defesa Nacional (LDN) (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, pp. 4553-4554) e a Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 01 de setembro, pp. 4603-4604), para além de referir que incumbe às FFAA assegurar “[...] a defesa militar da República”, estabelecem ainda outras missões das FFAA. Para efeito do presente trabalho, destaca-se que lhes incumbe: (i) “[participar] nas missões militares internacionais [...], incluindo missões humanitárias e de paz [...]”; (ii) “[cooperar] com as forças e serviços de segurança [...] no combate a agressões ou ameaças transnacionais”; (iii) “[e colaborar] em missões de [ProCiv] e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”.

6.2.3. A colaboração das Forças Armadas na segurança interna

O envolvimento das FFAA em tarefas de Segurança Interna (SI), tem sido matéria de debate há cerca de duas décadas, desde a aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003, o primeiro documento oficial que se demarca da delimitação rígida entre o que é SI (área das forças policiais) e segurança externa (área das FFAA) (Rodrigues, 2017, p. 18).

Para o General Pinto Ramalho (2011, p. 110) “reconhece-se a indispensabilidade da actuação supletiva das Forças Armadas em muitas situações de carácter interno, onde as Forças de Segurança não dispõem de capacidades adequadas ou se revelaram insuficientes.”

Segundo vários autores, são diversas as áreas onde as FFAA portuguesas podem contribuir, de forma significativa, para o Sistema de Segurança Interna (SSI), nomeadamente:

- Empenhamento de pequenos escalões das FFAA em apoio/reforço das Forças e Serviços de Segurança (FSS), de modo a libertá-las para atuarem na ordem pública (Borges, 2013, p. 31);
- Vigilância e controlo do espaço aéreo e marítimo na realização de grandes eventos (Elias, 2017, p. 46) e no combate ao tráfico de estupefacientes, de armas e de seres humanos (Clemente, 2017, p. 72);
- Apoio no domínio das comunicações e execução de reconhecimento aéreos e marítimos no quadro da investigação criminal ou da ordem pública (Elias, 2017, p. 46);
- Segurança das infraestruturas críticas (Pereira, 2014, p. 317);
- Apoio na gestão de grandes eventos, em que seja necessário mobilizar meios logísticos e tecnológicos das FFAA, designadamente no âmbito da

ciberdefesa, da defesa antiaérea, do patrulhamento fluvial e marítimo e da reposição temporária da fronteira terrestre (Clemente, 2017, pp. 71-72);

– Colaboração no domínio biológico, químico e radiológico (BQR) (Pereira, 2014, p. 317);

– Apoio com capacidades de inativação de engenhos explosivos, de engenharia militar, de operações especiais e de vigilância e fiscalização do mar e do espaço aéreo em ações de apoio à Polícia Judiciária (PJ), ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (Elias, 2017, pp. 46-47).

A colaboração das FFAA com as FSS em matéria de SI está prevista no art.º 35.º da Lei de Segurança Interna, “[...] competindo ao Secretário-Geral do [SSI] e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas [CEMGFA] assegurarem entre si a articulação operacional” (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto). Importa mencionar que as medidas de coordenação e a referida articulação operacional entre as FFAA e as FSS foram estabelecidas pelo recente documento “Orientações para a articulação operacional entre as FFAA e as FSS” (Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA] & SSI, 2020).

Porém, segundo declarações do Ministro da Defesa Nacional, na sua audição na Comissão Parlamentar de Defesa Nacional, de 7 de abril de 2020, ficam a faltar as regras de empenhamento, que estão a ser preparadas para uma eventual necessidade de um apoio das FFAA em matéria de ordem pública (ARTV, 2020).

6.2.4. A colaboração das Forças Armadas em missões de proteção civil

A colaboração das FFAA enquanto agente de ProCiv, em situações de acidentes graves ou catástrofes, onde se enquadra a atual situação pandémica, está definida na Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho³⁴. A mesma Lei estabelece: (i) no n.º 1 do art.º 53.º, que “[compete] ao presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, a pedido do comandante operacional nacional, solicitar ao [EMGFA] a participação das [FFAA] em missões de [ProCiv]”; (ii) no art.º 58.º, que a colaboração das FFAA é garantida de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares, podendo ser programada, ou não programada; (iii) e no art.º 59.º, que “[em] estado de guerra, ou de [exceção], as atividades de [ProCiv] e o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) subordinam-se ao disposto na [LDN] e na Lei sobre o

³⁴ Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma.

Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência”.

Neste âmbito, a Deputada Ana Miguel dos Santos (2020) acrescenta que apesar da LBPC determinar a intervenção das FFAA no cenário que estamos a enfrentar e que o funcionamento do SIOPS, no estado de emergência, fica subordinado ao disposto na LDN e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e de Emergência, “[...] nenhum dos decretos governamentais que regulamentam o estado de emergência já aprovados [no âmbito da pandemia da COVID-19], fazem uma referência expressa e detalhada sobre a forma e o nível de empenhamento das Forças Armadas”. Para a referida Deputada, as FFAA dispõem de um espectro de recursos variado e único, que associado à experiência, prontidão, rapidez de resposta, cultura organizacional e capacidade de adaptação, lhes permitem assegurar o restabelecimento de infraestruturas vitais e prestar, com rapidez e eficácia, o necessário apoio às populações afetadas (Santos, 2020). Por esta razão, é tão valorizada a presença das FFAA em todas as parcelas do TN, do continente aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, contribuindo para o reforço da coesão e identidade nacional e mantendo a proximidade às populações para poder apoiar, sempre que for solicitado, com a capacidade dual dos seus meios materiais e humanos.

No quadro da ProCiv, e enquadrado na LBPC e no SIOPS, releva-se ainda a existência de um Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 87/2013, de 11 de dezembro, enquanto plataforma de apoio às operações de ProCiv em caso de iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, apesar de se verificar que o perigo de epidemia ou pandemia é abordado de forma bastante ténue.

Ao nível das FFAA e no quadro da legislação em vigor, a colaboração em missões de ProCiv é estabelecida segundo diretivas e planos operacionais, identificando-se ao nível conjunto a Diretiva Operacional (DIROP) n.º 032/CEMGFA/2018, de 30 de maio, que estabelece o modelo do Apoio Militar de Emergência (AME), e “[...] define a articulação com as estruturas do sistema de [ProCiv] e identifica as tarefas e procedimentos a adotar pela estrutura de comandos [...]”. Ao nível dos ramos, existem igualmente planos, diretivas e instruções operacionais que estabelecem a forma de colaboração na resposta a emergências complexas e enumeram as atividades gerais de intervenção dos ramos em operações de AME.

A capacidade de AME emerge no CEDN, em 2013, tendo o Conceito Estratégico Militar (CEM), em 2014, atribuído esta capacidade ao Sistema de Forças (SF) (Conselho Superior de Defesa Nacional [CSDN], 2014a) do Exército, o que veio a materializar-se em 2016 com a entrada em funcionamento do Regimento de

Apoio Militar de Emergência, responsável por aprontar, organizar, treinar e manter a Unidade de Apoio Militar de Emergência. O AME tem um conjunto de valências inerentes aos três ramos das FFAA, nomeadamente (DIROP n.º 32/CEMGFA/2018, de 30 de maio): comando, controlo e comunicações, engenharia militar, apoio sanitário e intervenção psicológica, reabastecimento e serviços, manutenção e transportes, defesa BQR, busca e salvamento, apoio ao combate de incêndios, apoio via aérea e apoio marítimo.

Quanto ao envolvimento das FFAA em situações específicas epidémicas ou pandémicas, o CEDN (RCM n.º 19/2013, de 05 de abril, pp. 1989-1990) refere que “[a] tipologia das ameaças transnacionais, como [...] as pandemias, exige respostas estratégicas multisectoriais e integradas [devendo o Estado maximizar] as capacidades civis e militares existentes [e aprofundar] a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança [...]”. Também o CEM (MDN, 2014, p. 27), refere que “[...] constituem objetivos da componente militar da defesa nacional [cooperar] com as FSS, nos termos da lei, [e colaborar] com outras instituições do Estado contribuindo para a proteção das populações e promoção do seu bem-estar, no âmbito: [...] de pandemias [...]”.

Mais recentemente, também a Diretiva Estratégica do EMGFA 2018-2021 (EMGFA, 2018, pp. 25-35) considera, num dos objetivos estratégicos, a otimização do apoio das FFAA a emergências civis, como surtos epidémicos ou pandémicos e determina o desenvolvimento de planos de contingência (PLACON) conjuntos, que no início do surto pandémico da COVID-19 não estavam elaborados. No entanto, as FFAA responderam de forma eficaz e atempada a esta lacuna, com o desenvolvimento e implementação do PLACON COVID-19, “[...] com o objetivo primordial de proteger, em primeira linha, o regular funcionamento das Forças Armadas e os seus ativos estratégicos [...]” (Cravinho, 2020).

6.3. CONTRIBUTO DAS FORÇAS ARMADAS NO ÂMBITO DA PANDEMIA COVID-19

O aparecimento desta pandemia veio lançar novos desafios à organização militar, aos quais se procurou dar a melhor e mais eficaz resposta, criando condições para garantir a saúde e operacionalidade dos militares, adaptando as capacidades existentes e colocando-as ao serviço da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), dos Serviços Regionais de Proteção Civil (SRPC) dos Açores e da Madeira em primeira análise, e caso se justifique, das FSS, mas principalmente do país e dos portugueses.

Uma das características mais importantes da organização militar é a sua preparação para enfrentar crises, embora de natureza diferente, possuindo

mecanismos que lhe conferem grande flexibilidade e capacidade de adaptação aos mais diversos ambientes e ameaças.

Tendo como premissas as limitações impostas constitucionalmente ao seu emprego em TN, anteriormente explanadas, as FFAA rapidamente se reorganizaram em função das características da ameaça, de forma a garantirem as condições para continuar a cumprir as suas missões estabelecidas pela CRP, ao mesmo tempo que reorientaram as suas capacidades para o cumprimento de novas missões ou quaisquer tarefas que lhes pudessem ser cometidas em apoio da sociedade civil.

Uma vez percecionada a complexidade e gravidade da situação, as FFAA canalizaram a maior parte das suas capacidades para o contributo ao combate da pandemia, sempre em apoio e coordenação com a ANEPC e os SRPC, maximizando e focando o seu potencial em termos logísticos e de apoio sanitário, prevendo a situação extrema de falência do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Possuindo capacidades limitadas em termos de apoio hospitalar e de produção laboratorial, as FFAA potenciaram todos os vetores que, de alguma forma, pudessem contribuir para o apoio à população, muito para além do universo composto pelos próprios militares e pelas suas famílias. Assim, foi edificada uma robusta organização de Comando e Controlo (C2) assente no Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) dependente do CEMGFA, tendo sido ativada nesse Comando Conjunto, no início do mês de março, uma Célula Permanente de Crise (CPC) com a missão de “[...] coordenar as ações de apoio no combate da pandemia COVID-19 [pelos três ramos das FFAA] enquanto agente de [ProCiv], bem como efetuar a monitorização do impacto da doença nas capacidades das [FFAA], incluindo nas Forças Nacionais Destacadas.” (EMGFA, 2020).

Para além da organização de C2 referida, em complemento ao Plano SALUS que implementou medidas preventivas e de proteção para salvaguarda da saúde do pessoal das FFAA (Plano n.º 04/EMGFA/2020, de 11 de março), foram também promulgadas outras Diretivas do CEMGFA com PLACON para implementação de medidas em apoio à ANEPC e ao SNS. Destes planos decorreram diretivas setoriais dos ramos para a articulação com o CCOM.

A CPC, além das responsabilidades acima descritas, assegura ainda a compilação e gestão de todos os dados relativamente à progressão da doença nas FFAA, a ligação com o Serviço de Saúde Militar, e, de forma muito relevante, a coordenação da resposta militar aos pedidos oriundos da ANEPC e de outras entidades, sendo para o efeito suportada pelo Centro Logístico Conjunto e pelo Centro de Controlo de Movimentos (EMGFA, 2020).

Prevendo a necessidade de intervenção da Força de Reação Imediata, foi ativado o seu Estado-Maior, com duas companhias (uma Força de Fuzileiros e

uma Companhia de Manobra do Exército), o Módulo Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico (NBQR) (Cravinho, 2020) e a Componente de Operações Especiais manteve-se em prontidão imediata (CCOM, 2020).

Tratando-se de uma situação de paz, a intervenção das FFAA baseia-se, essencialmente, nas valências associadas à capacidade de AME, com foco no apoio logístico, no apoio sanitário e intervenção psicológica, na defesa BQR e no transporte terrestre e aéreo, em complemento do SNS.

Esse apoio foi materializado através das seguintes ações:

- Disponibilizar alojamento e alimentação para: (i) cuidados de saúde não diferenciados; (ii) descanso do pessoal do corpo clínico dos hospitais; (iii) descanso do pessoal de apoio ao SNS que se encontra deslocado da sua área de residência; (iv) e idosos provenientes de lares;
- Disponibilizar tendas e camas às unidades hospitalares do SNS para aumento da capacidade de internamento e triagem de doentes infetados;
- Apoiar outros agentes de ProCiv com montagem de tendas e disponibilização de camas;
- Aumentar a prontidão e capacidade de resposta³⁵ das unidades hospitalares militares, Hospital das Forças Armadas (HFAR), polos de Lisboa e Porto, para procurar tratar todos os militares, militarizados e civis das FFAA e Família Militar³⁶ de modo a “aliviar” o esforço do SNS;
- Disponibilizar uma linha telefónica de apoio às FFAA, Família Militar, MDN, Sistema de Informações da República Portuguesa, PJ, Guarda Nacional Republicana, SEF, Polícia de Segurança Pública e Serviço de Informações da República Portuguesa, de forma a permitir o aconselhamento e evitar sobrecarregar a Linha Saúde 24;
- Disponibilizar o Hospital de campanha;
- Disponibilizar capacidade de internamento nas unidades hospitalares militares em complemento da capacidade do SNS;
- Disponibilizar equipas de apoio psicológico em prontidão para intervir no âmbito militar e civil;
- Disponibilizar equipas de descontaminação e desinfeção de espaços de alojamento de doentes, de lares de idosos e de postos clínicos;
- Disponibilizar o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF) para armazenamento, gestão e distribuição dos artigos da Reserva Estratégica de Medicamentos e dispositivos médicos;

³⁵ Reforçada com a mobilização de reservistas e médicos internos da área de saúde militar dos três ramos das FFAA.

³⁶ Familiares de todos os que prestam serviço nas FFAA e dos militares na reserva e reforma.

- Aumentar a produção de fármacos, material de proteção e desinfecção no LMPQF;
- Disponibilizar a Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química (UMLDBQ) para realização de análises e diagnóstico da COVID-19;
- Disponibilizar outras infraestruturas, para além do LMPQF, com capacidade de armazenamento e assegurar a distribuição do material destinado ao combate à COVID-19;
- Assegurar a distribuição de alimentos aos “sem-abrigo” nas principais áreas residenciais, assim como a distribuição de equipamentos de proteção individual (EPI);
- Incentivar o voluntariado junto da Família Militar para reforçar o SNS;
- Efetuar o transporte logístico de material por via terrestre, marítima ou aérea;
- Assegurar o transporte de repatriados;
- Efetuar evacuações aeromédicas;
- Disponibilizar as Bases Aéreas para estacionamento de aeronaves civis;
- Disponibilizar apoio, através do Centro de Informação Geoespacial do Exército³⁷, para a georreferenciação;
- Disponibilizar um catálogo de capacidades e meios que possam ser alocados à ANEPC;
- Colaborar com as FSS no controlo da implementação de medidas de segurança, sempre que tal seja solicitado.

Não se pretendendo ser exaustivo, identifica-se de seguida a concretização de algumas das ações acima descritas indicadoras do empenhamento das FFAA em resposta às solicitações recebidas³⁸.

A dispersão territorial das unidades militares permite uma elevada proximidade às populações, tanto no território continental como nos arquipélagos da Madeira e dos Açores, o que potenciou o apoio prestado pelas FFAA. Neste contexto, o Exército esteve presente em mais de 100 municípios em auxílio a mais de 130 entidades, tendo ainda a Marinha e a Força Aérea prestado apoio em diversos municípios e a diferentes entidades ao longo do país, conforme Figura 3.

³⁷ Prestado apoio à Administração Central de Saúde na georreferenciação e gestão integrada dos 99 estabelecimentos de saúde à sua responsabilidade (Exército, 2020a).

³⁸ Os dados apresentados referem-se às ações desenvolvidas até 2 de maio de 2020, dia em que terminou o estado de emergência.

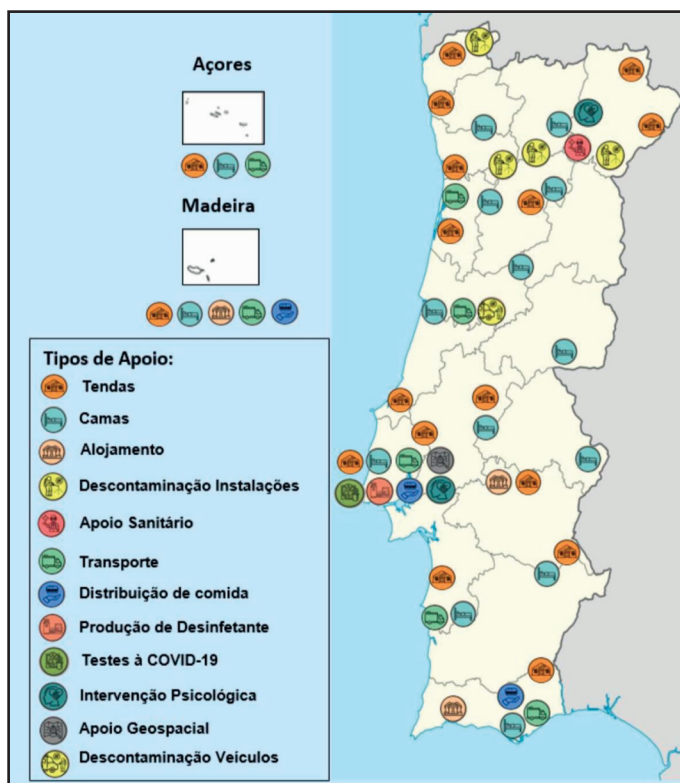


Figura 3 – Mapa com apoio prestado pelas FFAA à ANEPC e SNS

Fonte: Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (2020).

Em termos de alojamentos, foram estabelecidos 15 Centros de Acolhimento (CA) em várias unidades militares do continente e ilhas, para apoio do SNS e dos Serviços Regionais de Saúde dos Açores e da Madeira, com capacidade total de 1.243 camas, mas com potencial para aumentar até 2.300 (CCOM, 2020). Neste âmbito, o CA da Ota recebeu 172 cidadãos estrangeiros, dos quais 138 testaram positivo à COVID-19 (CCOM, 2020).

O HFAR, polo do Porto, recebeu idosos provenientes de lares, alguns infetados com COVID-19, e o Centro de Saúde Militar de Évora deu apoio ao Hospital do Espírito Santo no alojamento de doentes recuperados.

Relativamente ao apoio aos “sem-abrigo”, foram distribuídas diariamente 1.200 refeições em Lisboa e dado apoio aos CA de Tavira e Funchal (Marcelino, 2020a)

As FFAA distribuíram e montaram mais de 6.000 camas e mais de 80 tendas, distribuindo ainda outros materiais para a montagem de postos médicos avançados

em unidades hospitalares e para equipar hospitais de campanha (CCOM, 2020).

Foram realizadas mais de 80 horas de voo para transporte de material sanitário, hospitalar e EPI, em apoio de entidades civis, forças de segurança e militares, para os arquipélagos da Madeira e Açores, bem como evacuações aeromédicas, repatriamentos, transporte de passageiros e de reclusos abrangidos pelo regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça (CCOM, 2020).

Já por via terrestre, foram efetuados mais de 3.000 quilómetros em apoio à ANEPC e ao SNS, transportando doações, EPI, medicamentos e outros dispositivos médicos (CCOM, 2020).

Na sequência da campanha lançada a 19 de março pelo EMGFA, para incentivar o voluntariado no apoio do combate à COVID-19, em 11 de abril registavam-se cerca de 7.800 voluntários com variadas valências (Marcelino, 2020b), conforme se apresenta na Figura 4.

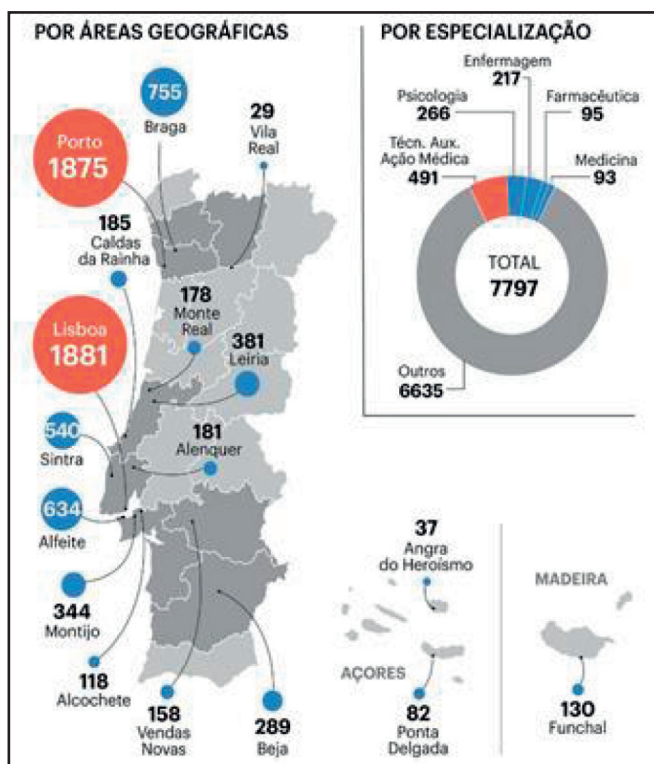


Figura 4 – Distribuição de voluntários

Fonte: Marcelino (2020b).

O LMPQF reorganizou-se para adaptar a sua produção de gel desinfetante a distribuir ao SNS, tendo quase quadruplicado a sua produção para cerca de 4.000 litros por dia (Lusa, 2020a).

A UMLDBQ do Exército, encontrou-se em laboração contínua para o processamento de testes de diagnóstico da COVID-19 (Cravinho, 2020).

As equipas de descontaminação foram chamadas a intervir em diversas situações, em particular nos lares de idosos, onde também ministraram formação aos funcionários na área das desinfecções. Importa igualmente referir, o apoio prestado na descontaminação de viaturas de emergência e respetivos tripulantes.

As FFAA montaram uma operação de desinfecção para a abertura do próximo ano letivo em cerca de 800 escolas do ensino secundário de todo o país, que envolverá 80 equipas e formação de professores e funcionários (Marcelino, 2020c). Neste contexto, no final de abril, foram iniciadas ações de formação sobre higienização, limpeza e medidas de autoproteção, dirigidas aos auxiliares operacionais das escolas, com o objetivo de preparar os estabelecimentos de ensino para o regresso às aulas presenciais dos alunos do 11.º e 12.º anos (MDN, 2020).

Tendo em consideração a situação e a necessidade de apoio nesta área específica, o número de equipas de desinfecção para apoio no combate à COVID-19 veio sendo incrementado durante a pandemia, através de ações de formação dedicadas, dispondo as FFAA, em 2 de maio, de 105 equipas (75 do Exército, 20 da Marinha e 10 da Força Aérea) (CCOM, 2020).

Na área de Investigação e Desenvolvimento:

- Uma equipa criada no EMGFA, logo no início da pandemia, identificou e propôs a criação de diversos artigos de vestuário e equipamentos, que foram desenvolvidos em colaboração com a Plataforma das Indústrias de Defesa, o Centro Tecnológico da Indústria Têxtil e Vestuário e outros investidores e empresários. Alguns exemplos de sucesso são os fatos reutilizáveis em ambientes contaminados, as máscaras de pressão positiva e as máscaras não-hospitalares reutilizáveis (Marcelino, 2020d);

- A Marinha desenvolveu o protótipo de um ventilador de baixo custo (1.500 €) que pode vir a ser produzido em Portugal, caso surjam empresas interessadas (Lusa, 2020b);

- O Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar, desenvolveu um conceito de isolador de descontaminação, em parceria com o sector académico e empresarial, que permitirá a reutilização de máscaras respiratórias pelos profissionais de saúde e cuidadores (Exército, 2020b);

- O Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, em parceria com empresas civis, produziu viseiras para proteção no combate à COVID-19

(Força Aérea, 2020).

O contributo acima descrito caracteriza-se pela diversidade, dimensão e qualidade, constituindo-se as FFAA como uma reserva estratégica, ideia reforçada por Cravinho (2020) ao referir que, fruto da demonstração notável da capacidade de adaptação, as FFAA encontraram o equilíbrio entre as tarefas de combate à COVID-19 e as suas missões tradicionais, reduzindo as atividades militares não essenciais e mantendo-se em estado de alerta em todo o TN

Nesta sequência importa potenciar as capacidades das FFAA, investindo na sua manutenção e melhoria, de forma a manter-se como um pilar da resiliência nacional.

6.4. RESILIÊNCIA NACIONAL NA DIMENSÃO MILITAR

As instituições e serviços públicos têm estado sob uma elevadíssima pressão para conseguirem dar resposta à crise sanitária que se instalou em Portugal, desde março de 2020, exigindo uma adequada organização, coordenação e liderança, para além de um elevado número de meios humanos, materiais e equipamentos, que esgotam as capacidades normalmente disponíveis.

É neste contexto de reforço de capacidades para apoio da sociedade, que as FFAA desempenham uma função única, pelos seus recursos materiais, humanos, capacidades diferenciadoras (e.g. NBQR, C2, transporte), infraestruturas e treino. Várias capacidades das FFAA previstas no SF (CSDN, 2014a) podem ser aplicadas em situações como a atual, mas importa reforçar que as FFAA têm um mecanismo vocacionado para o efeito, o AME, que, como referido, emergiu no CEDN (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril).

O aumento da capacidade de resposta exigida ao SNS, foi apoiado com a contribuição das FFAA, conforme apresentado no subcapítulo anterior. Estas ações contribuíram para a capacidade do Estado em lidar com um elevado número de pessoas com necessidades de apoio médico, sendo possível verificar que é uma das áreas mais exigentes a dar resposta pelo número e dispersão geográfica de infetados em simultâneo, complexidade dos meios materiais, recursos económicos envolvidos e reservas de material e medicamentos necessárias, para a qual se verifica a necessidade de existir um planeamento contínuo e investimento público.

O repatriamento de cidadãos nacionais, o transporte de material de várias ordens no continente e nos arquipélagos da Madeira e Açores, assim como o apoio logístico associado, representa mais uma área fundamental onde as FFAA desempenharam um papel de relevo, contribuindo para a resiliência nacional no que respeita à capacidade de transporte.

Assegurar o fornecimento de alimentação de forma ininterrupta e segura é outro pilar do apoio a prestar à sociedade neste tipo de situações, em que a

participação das FFAA complementou os esforços de outras instituições nacionais e foi de grande utilidade para a população mais carenciada.

Numa situação como a atual, com consequências imprevisíveis de vária ordem, torna-se absolutamente crítico garantir que a continuidade da ação governativa não é interrompida, sendo um dos fatores contributivos para este requisito a identificação de locais alternativos, onde existam as condições necessárias a esta ação. Neste contexto, foram identificadas e preparadas algumas unidades militares para receberem os órgãos de governo, caso surgisse a necessidade.

Na edificação da resiliência nacional existem ainda outros fatores para além dos sete Requisitos Base (RB), como já foi referido no primeiro capítulo deste trabalho. No entanto, para utilizarmos os RB como um instrumento fundamental na criação da capacidade da sociedade resistir e recuperar com facilidade de choques que causem grande impacto, como é o caso desta calamidade, exige-se uma estratégia baseada numa visão global, porque eles são, quase sempre, interdependentes. Por exemplo, ao não garantir o fornecimento resiliente de energia, existirá impacto em várias áreas, desde as comunicações, ao fornecimento de água e comida, ao funcionamento de hospitais e mesmo dos mecanismos e processos necessários à manutenção da capacidade governativa. Materializar esta estratégia obriga ao estabelecimento de planos, ao treino e à articulação de ações entre as várias entidades intervenientes na construção da resiliência nacional, pelo que é essencial a aprovação e a implementação do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE), enquanto sistema “[...] transversal a todas as áreas governativas do Estado, [que] visa garantir a organização e preparação dos sectores estratégicos do Estado para fazer face a situações de crise ou de guerra [...]” (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

As FFAA têm também uma função primordial a desempenhar no garante da resiliência nacional, não só pelas razões já expressas, mas também pela sua própria resiliência implícita. Esta resulta da formação e treino dos seus elementos, das suas capacidades técnicas e materiais e capacidade de organização e planeamento, condições essenciais para poderem cumprir as missões que lhes estão atribuídas, as quais devem resistir a um ambiente onde a disrupção e o impacto significativo das condições adversas estão sempre presentes, por inerência das características da guerra. No entanto, e apesar do exposto, não têm sido incluídas em iniciativas de desenvolvimento da resiliência de alguns setores nacionais, como é o caso do manual de *“Boas Práticas de Resiliência de Infraestruturas Críticas - Setor Privado e Empresarial do Estado”* (Plataforma Nacional para a Redução de Riscos de Catástrofes, 2017).

A pandemia veio assim testar a capacidade de resposta dos nossos serviços

públicos e também do setor privado, verificando-se, uma vez mais, que existem vários fatores que são essenciais para garantir o sucesso perante um desafio desta dimensão, *e.g.* PLACON adequados e testados, meios humanos e materiais em quantidade suficiente, treino, mecanismos de cooperação e articulação entre as entidades envolvidas, entre outros.

Pelo exposto, considera-se que garantir uma capacidade de resiliência ao nível nacional permitirá ao Estado Português estar mais bem preparado para enfrentar situações como a atual, incluindo ameaças híbridas, sendo de relevar o compromisso nacional com a OTAN em cumprir os sete RB. Para tal, é fundamental envolver as FFAA em todas as fases da construção da resiliência, desde o planeamento ao desenvolvimento dos PLACON e ao treino integrado com todas as entidades apropriadas, no âmbito do SNPCE.

6.5. ANÁLISE ESTRATÉGICA E OS NOVOS DESAFIOS PARA PORTUGAL

O tabuleiro geopolítico mundial começa a dar fortes sinais de alerta para a existência de uma nova ordem mundial que importa estar atento: o Brexit e o desmoronar do bloco europeu; a diminuição da influência da Organização das Nações Unidas; e o fim do expansionismo bélico dos Estados Unidos da América (EUA) (Ventura, 2020).

Portugal está confrontado com um processo de transição geopolítica em múltiplas dimensões e que envolve todas as regiões estrategicamente relevantes. Para Portugal, a continuidade da permanência na Aliança Atlântica e na UE são indispensáveis para garantir condições mínimas de estabilidade (RCM n.º 19/2013, de 05 de abril). No entanto, a ameaça do novo coronavírus e a reação isolacionista dos diferentes Estados ao seu combate, surgem como rastilho de profundos rearranjos regionais, onde o enorme impacto económico desta pandemia e a inabilidade política dos países europeus, ao atuarem de forma isolada, podem perturbar a economia global e causar divisões em organizações estrategicamente relevantes para Portugal, nomeadamente a OTAN e a UE. Este delinear de circunstâncias irá provocar, muito provavelmente, a reavaliação dos compromissos de defesa, dos empenhamentos nas operações (em curso e futuras), assim como no nível de partilha de custos e contribuições financeiras por parte dos Estados, nas organizações e Alianças a que pertencem.

De facto, com a globalização e as sociedades abertas, a propagação de epidemias tem vindo a aumentar nos últimos anos³⁹. As FFAA como um Instrumento de Poder do Estado e parte integrante da sociedade a que pertencem,

³⁹ De facto, estudos apontam para um claro aumento de surtos desde 1980 (Smith et al., 2014).

devem estar sempre prontas a contribuir para a prevenção e combate a situações de catástrofe ou calamidade, pautando sempre a sua atuação por uma resposta holística, apoiando, assim, o normal funcionamento da comunidade.

Nesta sequência, importa agora identificar as vulnerabilidades e potencialidades, ao nível interno, assim como as ameaças e oportunidades que se apresentam no ambiente externo.

6.5.1. Ambiente interno

Vulnerabilidades (V) e Potencialidades (P)

Apesar de se tratar de um acontecimento raro e reconhecendo que nenhum país estava preparado para um impacto desta dimensão, verificaram-se algumas lacunas, ao nível nacional, que não permitiram conter a pandemia do modo que seria desejável. Neste sentido, face à situação de calamidade pública e a necessidade de implementar medidas rigorosas de confinamento, foi decretado um estado de exceção, o estado de emergência, o que não ocorria desde 1975⁴⁰.

O facto do SNPCE não se encontrar aprovado (Presidência do Conselho de Ministros, 2020) dificulta o planeamento e articulação das entidades nacionais envolvidas na preparação e resposta a este tipo de situações, pelo que constitui uma das lacunas que interessa colmatar (**V1**).

Adicionalmente, constatou-se que diversos PLACON eram omissos, quer ao nível de entidades públicas quer privadas (*e.g.* estabelecimentos prisionais, lares), principalmente os dedicados à prevenção e combate a epidemias e pandemias. Inclusive, pode-se referir que o próprio PNEPC, que se encontra ativado desde 25 de março de 2020, não faz menção à palavra “pandemia”, referindo uma vez a palavra “epidemia” e quatro vezes a expressão “doenças transmissíveis”. Por conseguinte, não existe nenhum PLACON especial para responder a pandemias ou epidemias e a DIROP Nacional n.º 3, de outubro (2010) – Dispositivo Integrado de Operações para incidentes com agentes NBQR, está vocacionada para ocorrências confinadas, no espaço e no tempo, e não à escala nacional. Consequentemente, a ANEPC promulgou, em 24 de março de 2020, o Plano de Operações Nacional para o Coronavírus (ANEPC, 2020).

No âmbito militar, tal como se verificou nos incêndios de 2017 e na crise energética de 2019, a inexistência de PLACON específicos levou a que, internamente, tivesse sido criado o PLACON SALUS em março de 2020, para prevenção e proteção à pandemia, no seio da comunidade castrense. Adicionalmente, existem

⁴⁰ Tendo sido declarado o Estado de Sítio na Região Militar de Lisboa, através do Decreto n.º 670-A/75, de 25 de novembro, na sequência da Tentativa de Golpe Militar ocorrida em 25 de novembro de 1975.

outros PLACON no âmbito do apoio a situações de emergência que carecem de promulgação, nomeadamente, o plano EOS - Operações de Apoio Humanitário em TN ou num país em crise, e o plano ATLÂNTICO - Apoio das FFAA nas Regiões Autónomas em caso de catástrofe (**V2**).

No entanto, as FFAA possuem um conjunto único de características, já abordadas nos subcapítulos anteriores, onde se incluem a forte cultura organizacional na resposta e gestão de crises (**P1**), as capacidades diferenciadoras no âmbito nacional (**P2**), uma elevada flexibilidade de atuação em contexto militar e na resiliência nacional (**P3**), uma robusta resiliência implícita (**P4**) e uma dispersão territorial abrangente (**P5**), que permitiram dar uma resposta efetiva à atual pandemia, apoiando várias entidades estatais, através da capacidade de AME. As potencialidades referidas evidenciaram a importância das FFAA como pilar crucial da resiliência nacional.

O AME tem uma abrangência transversal às FFAA, o que, em conjunto com a importância deste tipo de missões/operações, releva que dificilmente podem ser atribuídas apenas a um dos ramos, como ficou demonstrado nos dramáticos incêndios de 2017, confirmado, em 2019, na crise energética, no apoio à reabilitação do porto da ilha das Flores e nas cheias no Mondego e em 2020 na presente pandemia. Assim, sendo de natureza maioritariamente conjunta, e apesar da recente revisão da Lei de Programação Militar, considera-se que esta é uma excelente ocasião para que as capacidades militares de apoio à resiliência nacional, com destaque para o AME, e outras que pela sua especificidade são diferenciadoras no âmbito nacional, sejam reforçadas e atribuídas aos três ramos, sem prejuízo das capacidades de natureza eminentemente militar, vocacionadas para ação militar em caso de guerra (**P3**).

Noutra vertente, um eventual agravamento ou prolongamento da atual pandemia, poderá originar uma alteração profunda da estabilidade social, e, por conseguinte, da ordem pública, podendo, *in extremis*, conduzir à decretação do estado de sítio, no qual, como já referido, compete ao CEMGFA um papel mais relevante em termos securitários (**V3**). Neste âmbito, assume particular importância a aprovação do SNPCE e a existência de PLACON adaptados aos estados de exceção constitucionalmente estabelecidos, para que as autoridades militares, policiais e civis possam operar de forma coordenada (**V4**).

Como referido em capítulo anterior, o impacto desta pandemia global já apresenta contornos de uma crise económica de grande dimensão, prevenindo-se repercussões negativas nos futuros orçamentos, planos de investimento e no emprego. Da mesma forma, os impactos para as FFAA podem ser analisados segundo os vetores de desenvolvimento de capacidades militares⁴¹, dos quais se

⁴¹ Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade.

salientam três: Pessoal, Material e Treino.

Começando pelo pessoal, a redução do orçamento poderá diminuir a abertura de concursos de admissão, pelo que a resolução do problema do recrutamento poderá ficar adiada, não permitindo colmatar as graves lacunas que atualmente existem, principalmente ao nível das praças (V5). No entanto, esta vulnerabilidade poderá ser parcialmente mitigada pela diminuição do número de saídas das fileiras para ingresso no mercado de trabalho civil, face ao aumento do desemprego, como demonstram as linhas de tendência da Figura 5.

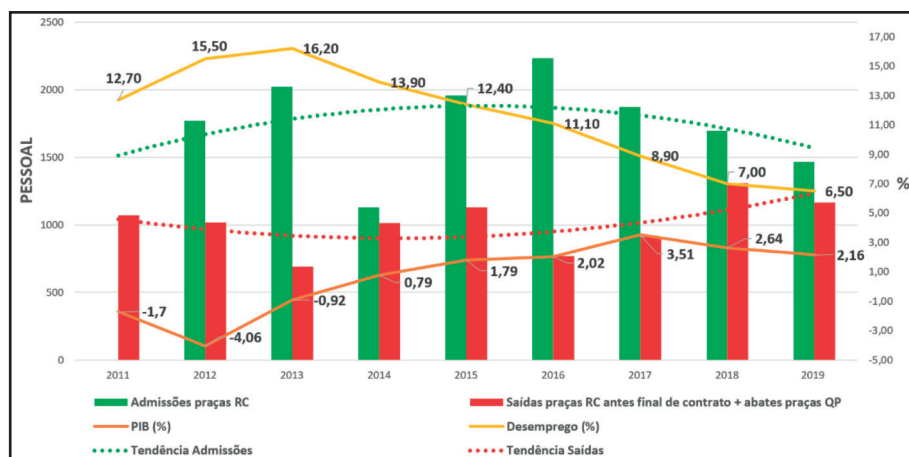


Figura 5 – Evolução das admissões de praças RC, saídas de praças RC (antes do final de contrato) e abate de praças QP versus PIB e desemprego

Fonte: Dados disponibilizados pelo Exército (email, 28 de abril de 2020), Força Aérea (email, 15 de abril de 2020) e Marinha (email, 17 de abril de 2020).

Adicionalmente, no caso da pandemia se prolongar ou existirem novos surtos, poderá ter impacto negativo no efetivo de pessoal disponível para as missões das FFAA, onde se incluem as realizadas no TN (e.g. âmbito militar, apoio ao combate aos incêndios rurais), assim como no aprontamento e rotação das Forças Nacionais Destacadas (V5).

Na área do material, a manutenção dos meios, já precária, não permite mais uma redução de orçamento sem colocar em causa a atividade operacional. Também as verbas disponíveis para treino, ao serem reduzidas, terão impacto no aprontamento operacional (V5).

Pelos constrangimentos apresentados pode correr-se o risco de se assistir a uma retração das missões e a atuação das FFAA a pouco mais do que às missões

“correntes”, atribuídas às Forças Permanentes em Ação de Soberania⁴² (MDN, 2014, pp. 40-41), nomeadamente as de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, busca e salvamento, entre outras de interesse público e de resposta a catástrofes, como as missões de AME (V6).

Contudo, a capacidade de adaptação das organizações e da sociedade a choques de grande dimensão, leva a que surjam transformações conjunturais que passam a ser estruturais, ou que transformações em curso acelerem de tal forma que a maioria dos seus objetivos sejam alcançados rapidamente.

Assim, a aceleração do processo de revolução digital global em consequência desta pandemia, levou à implementação de diferentes métodos de trabalho, conferindo uma excelente ocasião para aproveitar e inovar nas melhores práticas e aplicá-las de uma forma mais sustentada no futuro. Face à sua capacidade tecnológica, as FFAA devem aprofundar esta temática e consolidar, progressivamente, as novas formas de trabalho colaborativo e à distância (e.g. teletrabalho, ensino à distância, teleconferências), em linha com o recentemente aprovado Plano de Ação para a Transição Digital (RCM n.º 30/2020, de 21 de abril), o que poderá representar milhares de euros de poupança em abonos, eletricidade, água, tempo, entre outros (P6).

Estes dois fatores, associados à redução da atividade operacional, a qual já sofreu o cancelamento de diversos exercícios nacionais e internacionais, conduz ao investimento na capacidade de simulação, potenciando-se o treino neste ambiente e a realização de exercícios do tipo *Computer Assisted Exercise* (CAX), *Command Post Exercise* (CPX) e *Crisis Management Exercise* (CMX), a nível interno e externo, no âmbito de gestão de crises, ciberdefesa, resiliência nacional e coletiva, entre outros.

Todavia, o incremento de utilização do ciberespaço aumenta o risco de exposição a intromissões, fraudes e mesmo disrupção de sistemas essenciais. Em bom rigor, uma próxima pandemia poderá ser novamente de índole viral, mas desta feita, digital, pelo que, assim, terá de ser prestada atenção redobrada neste campo, também em contexto militar.

6.5.2. Ambiente externo

Ameaças (A) e Oportunidades (O)

O atual ambiente internacional fortemente caracterizado pela globalização e interconectividade, tem colocado desafios enormes aos Estados, que se manifestam

⁴² Forças orientadas para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa NBQR, outras de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional.

através de novas e diferentes ameaças, interdependentes, de múltiplas naturezas, dinâmicas, híbridas, assimétricas e globais. O CEDN identifica as principais ameaças e riscos à Segurança Nacional que prevalecem no contexto atual, tais como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade, a pirataria, as alterações climáticas, riscos ambientais, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, pandemias e outros riscos sanitários (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril).

Uma das tendências ao nível geopolítico é o incremento da complexidade e alcance com que atores estatais e não estatais, procuram influenciar e alavancar a sua ação através dos seus instrumentos de poder e do uso combinado das ameaças atuais, de forma a explorarem as vulnerabilidades críticas das sociedades, instituições e alianças, assegurando assim, os seus próprios interesses num mundo cada vez mais competitivo. Esta dinâmica, associada à existência de regiões assentes em estruturas sociais fracas e regimes corruptos, agravada com a atual situação de calamidade e recessão económica mundial, propicia o desenvolvimento de uma nova tipologia de ameaça denominada ameaça híbrida, transformada no grande desafio securitário e militar (European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, s.d) **(A1)**.

Para além destas ameaças, Portugal confronta-se atualmente com um vasto leque de perigos e desafios que se manifestam desde logo nas regiões limítrofes do continente europeu, no Norte de África, na África Subsariana, no Médio Oriente, na fronteira Leste da Europa e no Atlântico, nomeadamente no Golfo da Guiné (Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro). Rodrigues e Borges (2016) descrevem estas ameaças com elevada acuidade e detalhe, sendo as mais relevantes para esta análise, as que a seguir se mencionam de forma resumida.

A Leste, a competição entre Estados através da utilização de meios políticos, militares e económicos, a ameaça da utilização de um modelo híbrido, conjugado com campanhas de desinformação, ataques cibernéticos e constantes violações do espaço aéreo de diversos países, consubstanciadas pela Rússia na invasão da Crimeia e no apoio aos separatistas de Donbass **(A1)**.

Por outro lado, a reorientação estratégica dos EUA do Atlântico para a região da Ásia e Pacífico, colocando sobre a Europa maior responsabilidade e, por consequência, a necessidade de assumir um maior esforço relativamente à sua própria defesa e segurança.

A Sul, designadamente nas regiões do Médio Oriente e Norte de África a ascensão de grupos terroristas, que controlam grandes parcelas de território comprometendo a estabilidade regional. Na África subsariana e Sahel o recrudescimento de Estados frágeis, a proliferação descontrolada de armamento, controlos fronteiriços deficientes, baixos níveis de educação e ausência de

oportunidades económicas para uma população cada vez mais jovem, associado a um elevado crescimento demográfico, configura fundamentalmente desafios de segurança para Portugal e toda a Europa, designadamente: terrorismo, pirataria, criminalidade organizada, tráfico humano e sobretudo o incremento exponencial dos fluxos migratórios **(A1)**.

Estas ameaças exigem que se melhore a capacidade de dissuasão, de previsão e de antecipação de comportamentos, que possam indiciar a materialização de ameaças à segurança das fronteiras europeias, o que só será possível através da partilha de informação e da unidade de esforço ao nível da vigilância, controlo e intervenção nos espaços de interesse nacional conjuntural.

Na primeira reunião do Conselho de Segurança sobre a pandemia da COVID-19, o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres (2020) alertou para o impacto que a crise está a ter ao ameaçar a paz e a segurança a nível internacional, identificando oito riscos, dos quais importa destacar os seguintes, no âmbito desta análise **(A1)**:

- A pandemia da COVID-19 ameaça corroer ainda mais a confiança nas instituições públicas, principalmente se os cidadãos perceberem que os seus líderes não foram transparentes ou não deram respostas adequadas;
- A incerteza criada pela pandemia pode incentivar alguns atores a promoverem mais divisões e turbulência. Isso poderá levar alguns conflitos a uma escalada da violência que poderá alimentar os conflitos atuais e complicar os esforços para combater a pandemia;
- Os grupos terroristas podem aproveitar a situação para atacar enquanto a atenção da maioria dos governos está voltada para a pandemia. Por outro lado, as fraquezas e a falta de preparação expostas, podem suscitar uma oportunidade para um ataque bioterrorista.

A pandemia da COVID-19 veio confirmar o enorme impacto que uma ameaça sanitária pode ter na segurança dos Estados e no bem-estar das pessoas e, quiçá, constituir-se no iniciador de profundos rearranjos globais imprevisíveis e perigosos para a segurança nacional e global, com consequências potencialmente devastadoras, no caso do seu prolongamento ou ressurgimento de outros surtos pandémicos **(A2)**.

Por outro lado, da mesma forma que o ritmo da pandemia do novo coronavírus aumenta e se dissemina por todo o Globo, também as associações criminosas ganham mais terreno e arrojo na sua forma de atuar, aumentando o risco mencionado com especial relevo no âmbito do ciberespaço **(A3)**.

Recentemente a European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL) alertou que a pandemia da COVID-19 não é apenas um grave problema

de saúde pública, mas também um risco para a segurança virtual. Esta agência alerta que o número de ataques cibernéticos, de fraude, roubo e falsificação contra organizações e cidadãos comuns estão a aumentar exponencialmente (EUROPOL, 2020). Esta preocupação assume particular relevo para a Instituição Militar pela crescente presença das FFAA no ciberespaço, mormente na situação atual de pandemia, que resultaram na massificação do teletrabalho e necessidade de intensificar as operações interagência, obrigando a reforçar as capacidades de cibersegurança e ciberdefesa (**A3**).

Por outro lado, o ciberespaço também se configura como uma oportunidade. A atual aceleração do processo de revolução digital global, como referido anteriormente, levou à alteração de processos de trabalho e de comunicação não presenciais, os quais podem ser aplicados em ambientes supranacionais, melhorando o desempenho das organizações (**O1**).

Para além dos desafios securitários apresentados, é indubitável que esta catástrofe irá provocar uma recessão económica de elevado impacto, que poderá agravar a situação complexa da Europa, obrigando os Estados-Membros a reavaliar as prioridades da sua política externa (**A4**), reduzindo o investimento na área da defesa e a participação em missões internacionais (**A5**), entre outros.

Neste contexto de recessão económica, Portugal deve explorar as oportunidades colocadas pelos programas cooperativos de desenvolvimento de capacidades, onde se incluem os projetos da Cooperação Estruturada Permanente e do Fundo Europeu de Defesa, no âmbito da UE e da *Smart Defense*, no âmbito da OTAN (**O2**).

Por outro lado, existem capacidades e recursos disponíveis na UE e OTAN que podem contribuir para aumentar a capacidade nacional no contexto da resposta a emergências complexas, designadamente a situações de catástrofe ou calamidades, nomeadamente, ao nível da UE, o Mecanismo de Proteção Civil da UE, e ao nível da OTAN, o Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, o NATO Support and Procurement Agency, o Strategic Airlift Capability e o Civil Emergency Planning Committee, entre outros (**O3**).

Também a resposta da UE no campo do apoio financeiro para ultrapassar os efeitos da pandemia, ainda em desenvolvimento, pode representar uma oportunidade para apoiar capacidades das FFAA, com particular enfoque para as de suporte à resiliência nacional (e.g. Sistema de Saúde Militar, LMPQF, AME) (**O4**).

Por último, e não menos importante, a Presidência Portuguesa do Conselho da UE (PPUE) em 2021, constitui uma excelente oportunidade para que as matérias até agora identificadas possam ser abordadas de acordo com as prioridades que forem estabelecidas (**O5**).

6.5.3. Análise SWOT e os novos desafios pós-COVID-19

A partir da análise até agora realizada, onde se inclui a caracterização no âmbito da situação nacional e da resiliência nacional, assim como do ambiente interno e externo, apresenta-se o Quadro 1 que sintetiza a análise SWOT.

Quadro 1 – Análise SWOT

		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES (P)	VULNERABILIDADES (V)
SWOT Dimensão Militar		P1 - Forte cultura organizacional das FFAA na resposta e gestão de crises. P2 - Capacidades diferenciadoras das FFAA. P3 - Capacidade de atuação em qualquer contexto militar e no apoio à resiliência nacional. P4 - Resiliência das FFAA. P5 - Dispersão territorial das unidades militares. P6 - Capacidade tecnológica das FFAA.	V1 - Falta de aprovação do SNPCE. V2 - Inexistência de PLACON civis e militares para algumas tipologias de perigos. V3 - Aumento da instabilidade social interna face ao agravamento da pandemia. V4 - Articulação insuficiente entre autoridades civis, policiais e militares. V5 - Escassez de recursos e redução do orçamento do investimento nas FFAA. V6 - Redução da atividade operacional.
FATORES EXTERNO	OPORTUNIDADES (O) O1 - Aceleração do processo da revolução digital global. O2 - Existência de programas cooperativos para a edificação de capacidades no âmbito da Defesa. O3 - Aproveitamento das capacidades das OI de que Portugal faz parte. O4 - Disponibilidade de apoio financeiro da UE para o combate à pandemia. O5 - Presidência Portuguesa do Concelho da UE (PPUE) em 2021.	<i>LAE que usam as Potencialidades para obter vantagens sobre as Oportunidades (PO)</i> PO1 - Consolidar o ensino, formação e trabalho colaborativo à distância nas FFAA (P6-O1/O5). PO2 - Incrementar a capacidade de simulação para formação e treino e a realização de exercícios do tipo CAX/CPX/CMX (P6-O1/O5).	<i>LAE que usam as Oportunidades para superar as Vulnerabilidades (VO)</i> VO1 - Recorrer a programas cooperativos de desenvolvimento de capacidades militares, e.g. no âmbito da UE e OTAN (V5-O2). VO2 - Incrementar a utilização de novas tecnologias para mitigar a escassez de recursos e melhorar o desempenho (V5/V6-O1/O4). VO3 - Explorar as capacidades existentes nas OI no contexto da resposta a emergências complexas (V5-O3/O4).
	AMEAÇAS (A) A1 - Aumento da instabilidade geopolítica, das ameaças transacionais e ameaças híbridas. A2 - Prolongamento ou ressurgimento de pandemias. A3 - Aumento das ameaças cibernéticas no setor da defesa. A4 - Alteração das prioridades da política externa dos Estados-Membros das OI face à recessão económica mundial. A5 - Redução da actividade operacional no âmbito das OI.	<i>LAE que usam as Potencialidades para evitar as Ameaças (PA)</i> PA1 - Incrementar a capacidade de vigilância e controlo do espaço aéreo e marítimo, terrestre, espacial e do ciberespaço, numa perspetiva de multidomínio (P2/P6-A1/A3). PA2 - Melhorar os mecanismos de coordenação e articulação operacional interagências, ao nível nacional e internacional (P2/P4-A3/A4).	<i>LAE que minimizam as Vulnerabilidades para evitar as Ameaças (VA)</i> VA1 - Contribuir para a elaboração de planos relativos aos estados de exceção constitucionalmente estabelecidos (V1/V4/V6-A2). VA2 - Elaborar os PLACON necessários no âmbito da prevenção e combate a toda a tipologia de catástrofes, calamidades e outras ameaças (V2/V4-A1/A2). VA3 - Elaborar um PLACON para afetação de pessoal e meios, caso a presente pandemia se sobreponha ao período de incêndios rurais (V4/V5-A2).

Em linha com a análise realizada, na vertente militar, Portugal enfrentará os seguintes desafios estratégicos no pós-COVID-19:

– [PO] MELHORAR os métodos de trabalho adaptando e maximizando as oportunidades decorrentes da aceleração do processo da revolução digital e potenciando a PPUE, em 2021. O efeito pretendido é que as FFAA, tirando partido

da sua capacidade tecnológica, aprofundem o desenvolvimento de novos processos e metodologias, tornando-se mais eficientes e interoperáveis no cumprimento da missão e no contributo para a resiliência nacional.

– [PA] REFORÇAR os mecanismos de apoio ao combate das ameaças cibernéticas, transnacionais e ameaças híbridas. O efeito pretendido é contribuir para a sua deteção, detenção ou dissuasão e resposta adequada, através das capacidades diferenciadoras das FFAA e de uma abordagem transversal, transdisciplinar, multi-institucional e integrada de toda a Sociedade.

– [VO] MITIGAR o impacto da escassez de recursos e redução do orçamento e do investimento nas FFAA, face ao evidente choque económico provocado pela pandemia da COVID-19, recorrendo a capacidades das OI de que Portugal faz parte e a programas cooperativos e fontes de financiamento alternativas para garantir a continuidade de edificação de capacidades no âmbito da Defesa. O efeito desejado é que as capacidades militares das FFAA sejam, no mínimo, regeneradas de acordo com os programas em vigor, de forma a manter o nível de atividade operacional.

– [VA] CONTRIBUIR para a edificação do SNPCE, como elemento fundamental no garante da capacidade de resiliência nacional. O efeito pretendido é que as FFAA, enquanto organização que se constitui como um dos pilares da resiliência nacional, participem no planeamento e desenvolvimento das atividades que concorrem para esta capacidade crucial, onde se inclui a elaboração dos PLACON necessários para o efeito.

6.6. LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA Pós-COVID-19

Para vencer os desafios identificados, importa agora definir LAE que potenciam o posicionamento e a integração estratégica de Portugal no contexto interno e internacional, as quais se apresentam no Quadro 2.

Quadro 2 – Desafios estratégicos e respetivas LAE

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE1. MELHORAR os métodos de trabalho	PO1. Consolidar o ensino, formação e trabalho colaborativo à distância nas FFAA. PO2. Incrementar a capacidade de simulação para formação e treino e a realização de exercícios do tipo CAX/CPX/CMX.
DE2. REFORÇAR os mecanismos de apoio ao combate das ameaças transnacionais e ameaças híbridas.	PA1. Incrementar a capacidade de vigilância e controlo do espaço aéreo e marítimo, terrestre, espacial e do ciberespaço, numa perspetiva de multi-domínio. PA2. Melhorar mecanismos de coordenação e articulação operacionalo interagências, ao nível nacional e internacional.

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE3. MITIGAR o impacto da escassez de recursos, redução do orçamento e do investimento nas FFAA	VO1. Recorrer a programas cooperativos de desenvolvimento de capacidades militares, <i>e.g.</i> âmbito da UE e OTAN. VO2. Incrementar a utilização de novas tecnologias para mitigar a escassez de recursos e melhorar o desempenho. VO3. Explorar as capacidades existentes nas OI no contexto da resposta a emergências complexas.
DE4. CONTRIBUIR para a edificação do SNPCE, como elemento fundamental no garante da capacidade de resiliência	VA1. Contribuir para a elaboração de planos relativos aos estados de exceção constitucionalmente estabelecidos. VA2. Elaborar os PLACON necessários no âmbito da prevenção e combate a toda a tipologia de catástrofes, calamidades e outras ameaças. VA3. Elaborar um PLACON para afetação de pessoal e meios, caso a presente pandemia se sobreponha ao período de incêndios rurais.

6.7. SÍNTESE CONCLUSIVA

As FFAA são uma organização, por natureza, preparada para operar em ambiente de crise e, indubitavelmente, responderam com eficácia e eficiência à pandemia COVID-19.

Face à complexidade e gravidade da situação, as FFAA direcionaram grande parte das suas capacidades técnicas, logísticas e de recursos humanos, para o contributo ao combate desta calamidade, em apoio e coordenação com a ANEPC e os SRPC, e na resposta às solicitações do SNS e de outras entidades, mantendo, ao mesmo tempo, o seu efetivo em elevado grau de prontidão.

Em relação à resiliência nacional, as FFAA constituem-se como um pilar crucial para o seu garante, sendo de relevar o compromisso nacional com a OTAN em cumprir os sete RB. Neste contexto, é fundamental envolver as FFAA em todas as fases da construção da resiliência, desde o planeamento ao desenvolvimento dos PLACON e ao treino integrado com todas as entidades apropriadas, no âmbito do SNPCE.

Decorrente da análise efetuada, identificam-se desafios estratégicos a considerar no desenvolvimento de uma futura estratégia pós-COVID-19, para as FFAA: (i) melhorar os métodos de trabalho; (ii) reforçar os mecanismos de apoio ao combate às ameaças transnacionais e ameaças híbridas; (iii) mitigar o impacto da escassez de recursos, redução do orçamento e investimento nas FFAA; (iv) e contribuir para a edificação do SNPCE.

Foram ainda desenvolvidas LAE que, ao serem operacionalizadas, poderão constituir-se num contributo relevante para a construção de um plano, com base na situação pandémica COVID-19 e na incerteza quanto ao futuro, que permita às FFAA contribuir para superar os desafios que se colocam a Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTV. (2020). *Audição do Ministro da Defesa Nacional, sobre os meios e capacidades disponíveis nesta área de soberania para prevenir, combater e auxiliar na contenção da pandemia, em coordenação próxima com as autoridades de saúde pública, com as FSS e com o SNS e demais instituições*. Retirado de <https://canal.parlamento.pt/?cid=4459&title=audicao-do-ministro-da-defesa-nacional>
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2016). *Planeamento Civil de Emergência* [Página online]. Retirado de <http://www.prociv.pt/ptpt/PROTECAOCIVIL/SISTEMAPROTECAOCIVIL/PLANOCIVILEMERGENCIA/Paginas/default.aspx>
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2020). *Plano de Operações Nacional para o Coronavírus (COVID-19) – PONCoV*. Carnaxide: Autor.
- Borges, J. J. (2013). As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades. *Revista Militar* (2532), pp. 25-41.
- Civil-Military Cooperation - Centre of Excellence. (2019). *Resilience through Civil Preparedness*. A CCOE Info Sheet. [versão PDF]. Retirado de <https://www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2019/07/Resilience-through-Civil-Preparedness.pdf>
- Clemente, P. J. (2017). As Forças Armadas na segurança interna: o papel do Exército. Em L. M. Saraiva (Coord.), *O papel das Forças Armadas na segurança interna* (pp. 67-73). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Comando Conjunto para as Operações Militares. (2020, 3 de maio). Briefing Comando Conjunto para as Operações Militares. Em: Estado-Maior-General das Forças Armadas. Oeiras.
- Conselho Superior de Defesa Nacional. (2014a). *Sistema de Forças* (SF 2014). Lisboa: Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- Conselho Superior de Defesa Nacional. (2014b). *Missões das Forças Armadas* (MIFA 2014). Lisboa: Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- Cravinho, J. G. (2020). Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, na audição em sede de Comissão de Defesa Nacional sobre a pandemia da COVID-19. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=f0ac37fd-8121-4b86-9c8e-576248da283f>
- Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro. (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar — quadriénio 2019-2022*. Diário da República, 2.ª Série, 38, 36-41. Lisboa: Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. (2020). *Medidas que o MDN e as FFAA estão a executar no combate ao COVID19*. Lisboa: Autor

- Diretiva Operacional n.º 32/CEMGFA/2018, de 30 de maio. (2018). *Participação das Forças Armadas em ações de Proteção Civil*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Diretiva Operacional Nacional n.º 3 da ANEPC, de outubro. (2010). *Dispositivo Integrado de Operações para incidentes com agentes Nucleares, Radiológicos, Biológicos e Químicos*. Lisboa: Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.
- Elias, L. (2017). As Forças de Segurança e as Forças Armadas face às ameaças e riscos transnacionais: atuação operacional conjunta no quadro interno e externo. Em L. M. Saraiva (Coord.), *O papel das Forças Armadas na segurança interna* (pp. 25-51). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2020, 23 de abril). Célula Permanente de Crise coordena apoio das Forças Armadas no combate da covid-19 [Página online]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/noticias/Paginas/Celula-Permanente-de-Crise-coordena-apoio-das-Forcas-Armadas-no-combate-da-COVID-19.aspx>
- Estado-Maior-General das Forças Armadas & Sistema de Segurança Interna. (2020). *Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Autor.
- EUROPOL (2020, 27 de março). Press Release: How criminals profit from the COVID-19. [Página online]. Retirado de <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/how-criminals-profit-covid-19-pandemic>
- Exército. (2020a, 25 de abril). COVID-19 Site de divulgação de informação do Exército [Página online]. Retirado de <https://webapps.exercito.pt/covid19/Apoios.html>
- Exército. (2020b, 23 de abril). Exército Português desenvolve conceito de isolador de descontaminação para a reutilização de máscaras respiratórias pelos profissionais de saúde [Página online]. Retirado de <https://www.exercito.pt/pt/informação-pública/notícias/1685>
- Força Aérea. (2020, 01 de abril). Academia da Força Aérea produz 1000 viseiras em impressoras 3d [Página online]. Retirado de <https://www.emfa.pt/noticia-2930-academia-da-forca-aerea-produz-1000-viseiras-em-impressoras-3d>
- Guterres, A. (2020, abril). Remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic. Em Conselho de Segurança das Nações Unidas. Retirado de <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-04-09/remarks-security-council-covid-19-pandemic>

- European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. (s.d.). *Hybrid Threats* [Página online]. Retirado de <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats>
- Instituto de Estudos Superiores Militares. (2007). *Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica*. Pedrouços: Autor.
- Instituto Nacional de Estatística. (2019). *Estimativas de População Residente em Portugal-2018* (Informação à Comunicação Social). Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=354227920&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt
- Leal, J. L. R. (2007). Análise Geopolítica e Geoestratégica de Portugal. Factores Físico, Humano e Circulação. *Revista Militar*, (2463). Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/193>
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Sétima revisão constitucional*. Diário da República, 1.ª Série-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio (2012). *Segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência)*. Diário da República, 1.ª Série, 92, 2465-2470. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 01 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 27/2006, de 03 de julho (2006). *Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 126, 4696-4706. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lusa. (2020a, 21 de abril). Laboratório Militar quadruplicou produção diária de gel desinfetante [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/2020/04/21/laboratorio-militar-quadruplicou-producao-diaria-de-gel-desinfetante>
- Lusa. (2020b, 21 de abril). Marinha cria protótipo de ventilador de baixo custo [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/2020/04/21/marinha-cria-prototipo-de-ventilador-de-baixo-custo>
- Machado, R. S. (Coord.) (2020). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19) – Documento em Pré-Preparação*. Lisboa: Direção-Geral de Saúde

- Marcelino, V. (2020a). Os planos, a tensão e o bunker “secreto” da guerra biológica nas Forças Armadas [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/20-abr-2020/covid-19-os-planos-a-tensao-e-o-bunker-secreto-da-guerra-biologica-nas-forcas-armadas-12090708.html>
- Marcelino, V. (2020b). Há 7800 voluntários nas Forças Armadas na guerra ao covid-19 [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/11-abr-2020/ha-7800-voluntarios-nas-forcas-armadas-na-guerra-ao-covid-19-12056385.html>
- Marcelino, V. (2020c). Forças Armadas preparam sensibilização e desinfeção em 800 escolas secundárias [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/poder/chefe-das-forcas-armadas-militares-e-policias-estao-aqui-para-servir-os-portugueses-12097815.html>
- Marcelino, V. (2020d). Mestre da guerra. Inspiradas em Sun Tzu, Forças Armadas criam fatos e máscaras de proteção [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/23-abr-2020/mestre-da-guerra-inspiradas-em-sun-tzu-forcas-armadas-criam-fatos-e-mascaras-de-protecao-12100658.html>
- Ministério da Defesa Nacional. (2014). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. Lisboa: Autor.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015). *A Defesa de Portugal 2015*. Lisboa: Autor.
- Ministério da Defesa Nacional. (2020, 02 de maio). Forças armadas apoiam preparação das escolas para o regresso às aulas [Página online]. Retirado de <https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/FA-apoiam-preparacao-escolas-para-regresso-aulas.aspx>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020). Resilience and Article 3 [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- Plano n.º 04/EMGFA/2020, de 11 de março. (2020). *Implementação de medidas de prevenção e de proteção para salvaguarda da saúde do pessoal das FFAA no âmbito do quadro epidémico da COVID-19*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.
- Plataforma Nacional para a Redução de Riscos de Catástrofes. (2017). *Boas Práticas de Resiliência de Infraestruturas Críticas – Setor Privado e Setor Empresarial do Estado* [versão PDF]. Retirado de http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/Boas_Praticas_Resiliencia_Infraestruturas_Criticas-Setor_Privado_e_Empresarial_Estado_2017.pdf
- Pereira, A. M. (2014). As ameaças transnacionais e a segurança interna. *Revista de Ciências Militares*, II(1), pp. 307-321.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2020). Comunicado do Conselho de Ministros

- de 23 de abril de 2020 [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=342>
- Ramalho, J. L. (2011). *Exército Português: Uma visão – Um rumo – Um futuro*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril. (2013a). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2013, de 11 de dezembro. (2013b). *Aprova o Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 240, 6756-6756. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril. (2020). *Aprova o Plano de Ação para a Transição Digital*. Diário da República, 1.ª Série, 78, 6-32. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Rodrigues, A. R. (2017). As Forças Armadas na segurança interna: o caso específico do domínio marítimo. Em M. L. Saraiva (Coord.), *O papel das Forças Armadas na segurança interna* (pp. 15-23). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Rodrigues, T. F., & Borges, J.V. (Coord.) (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Santos, A. M. (2020). A resposta à pandemia está no ADN das Forças Armadas [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/a-resposta-a-pandemia-esta-no-adn-das-forcas-armadas-12076005.html>
- Santos, J. L. (2012). *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Smith, K. F., Goldberg, M., Rosenthal, S., Carlson, L., Chen, J., Chen, C., & Ramachandran, S. (2014). Global rise in human infectious disease outbreaks. *Journal of The Royal Society Interface*, 11(101). doi: 10.1098/rsif.2014.0950
- United Nations General Assembly. (2004). *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (A/59/565). Retirado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>
- Ventura, S. (2020). Uma nova ordem mundial. *Exame*. Retirado de <https://www.exame.abril.com.br/blog/instituto-millennium/sebastiao-ventura-uma-nova-ordem-mundial>

CAPÍTULO 7

DIMENSÃO POLICIAL

Autores:

COR GNR ADMIL António Manuel de Oliveira Bogas

COR GNR INF Rui Alberto Ribeiro Veloso

COR GNR INF Paulo Jorge Alves Silvério

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

A situação anómala que Portugal está a conhecer, começou por se fazer sentir no domínio da saúde, para paulatinamente ir deixando a sua *pegada* de forma transversal em todas as vertentes da vida em sociedade, sendo notórias as alterações sofridas no âmbito securitário, as quais se repercutirão ao longo dos próximos tempos, exigindo uma maior intervenção das instituições de controlo formal.

O bem-estar, a vivência em sociedade e a prosperidade dos cidadãos serão colossalmente afetadas, podendo a pobreza e o aumento da criminalidade ser uma realidade inevitável, urgindo implementar mecanismos de governança robustos, capazes de mitigar os efeitos do mal-estar social, em que a desobediência generalizada não será de descartar.

No pós-pandemia *Corona virus disease 2019* (COVID-19), os protestos pelo desigual impacto social farão eco no período de recuperação, em que as depressões psicológicas, por perda de emprego e falta de perspetivas de vida, podem agudizar-se se o tratamento ou a profilaxia não abarcar toda a população, podendo deteriorar a base social da democracia liberal.

Os conflitos geracionais podem agravar-se, potenciados pela continuidade de uma luta cada vez mais intensa em defesa do ambiente ou da igualdade de género, por exemplo, em que movimentos feministas, nacionalistas e radicais se adicionarão aos problemas endémicos que caracterizam, de forma transversal, o sistema sociopolítico, promovendo o aparecimento de novos grupos sociais disruptivos, populismos e partidos políticos de ideologias extremistas, acentuando a rejeição pela migração e refugiados, ou, mesmo, o regresso das fronteiras internas no espaço europeu.

Neste contexto, entendendo a segurança e a prosperidade como objetivos permanentes, que se projetam para além de qualquer conjuntura, no presente capítulo, e numa perspetiva securitária policial, realiza-se uma reflexão crítica que permita identificar linhas de ação estratégica que possam potenciar o Sistema de Segurança Interna (SSI) e as respetivas Forças e Serviços de Segurança (FSS), de

forma a mitigar as ameaças e os riscos que se avizinham após o *terminus* desta pandemia. Segundo o *Índice Global de Paz*⁴³, Portugal é um dos países mais seguros do Mundo, reconhecimento que pretende manter e acentuar no pós-COVID-19.

Após uma breve nota introdutória, apresenta-se uma breve caracterização do atual SSI, seguindo-se uma reflexão sobre a Guarda Nacional Republicana (GNR) enquanto *corpo militar*, com funções especiais de segurança e de proteção e socorro, e procede-se à análise dos contributos que as FSS têm vindo a prestar no quadro do estado de emergência, por forma a manter a estabilidade do SSI e a não disrupção dos requisitos de base definidos pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em matéria de resiliência nacional.

Posteriormente, através de uma reflexão sobre o SSI e meio envolvente, identificou-se um conjunto de opções estratégicas, materializadas em Desafios Estratégicos (DE), e com recurso à metodologia assente na análise SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*, - foram identificadas as Linhas de Ação Estratégica (LAE) que concorrerão para a concretização destes *Desafios*, com o intuito de contribuir para a melhoria da *performance* do SSI perante desafios futuros.

7.1. SITUAÇÃO NACIONAL

“Na luta global, mas sobretudo nacional contra esta pandemia, quer o Presidente da República enaltecer a missão dos profissionais das Forças e Serviços de Segurança, que em estreito respeito pela legislação, procuram diariamente sensibilizar os Portugueses para a relevância do cumprimento das medidas decretadas pelo Governo durante o estado de emergência.

Cada um de vós é essencial para o cumprimento deste objetivo de interesse nacional, por isso pede o Presidente da República, a cada um de vós, que continuem a cumprir, com o mesmo rigor e profissionalismo, a vossa missão, para bem dos Portugueses e de Portugal.”

O Presidente da República (2 de abril de 2020)

7.1.1. Breve caracterização do Sistema de Segurança Interna – o sistema dual

O carácter estruturante da Segurança Interna (SI) e a sua contribuição para assegurar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitui um dos pilares fundamentais em que assenta o Estado de direito democrático, e apresenta-se como um elemento determinante da paz social e da preservação de um ambiente de legitimidade e de confiança, essencial ao bem-estar e progresso

⁴³ *Global Peace Index 2019*. Disponível em <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf> (Institute for Economics & Peace, 2019).

social e ao desenvolvimento económico. A SI é igualmente um fator crucial para a credibilidade do Estado na ordem externa (Lourenço *et al.*, 2015, p.13).

Nos termos do art.º 1.º da Lei de Segurança Interna (LSI), Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, a SI constitui-se como

[...] a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática [...] prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

Na LSI não se encontra o conceito de SSI, pelo que, para efeitos desta reflexão, subscreve-se, como referência, a definição de João Raposo, que define o SSI como o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de Segurança Interna” (Raposo, 2006, cit. por Lourenço *et al.*, 2015, p.17).

Nos termos do art.º 11.º da LSI, os órgãos do SSI são: (i) o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI); (ii) o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI); e, (iii) o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS). A atividade de SI é executada pelas FSS, que atuam em todo o seu espectro.

O CSSI é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de SI, que assiste o Primeiro-Ministro (PM), nomeadamente na adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça à SI (*cfr.* art.º 12.º e 13.º da LSI).

Ao SGSSI são atribuídas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional sobre todas as FSS (*cfr.* art.º 15.º a 19.º da LSI), com a ressalva de que esta última competência só poderá ser exercida em situações extraordinárias determinadas pelo PM após comunicação fundamentada ao Presidente da República (PR), de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes FSS.

No âmbito das competências extraordinárias de comando operacional, o SGSSI tem poderes de planeamento e atribuição de missões que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes FSS e de controlo da respetiva execução, de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança (PCCCOFSS)⁴⁴.

Sempre que as Forças Armadas (FFAA) sejam chamadas a cooperar com as FSS, no contexto da SI, a articulação operacional é assegurada entre o SGSSI e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), e rege-se

⁴⁴ Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010, de 25 de março de 2010.

pelas orientações vertidas no documento intitulado *Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*⁴⁵.

O GCS é o órgão especializado de assessoria para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, que funciona na direta dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (MAI).

No que concerne às FSS, exercem funções de SI a GNR, a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança. Exercem ainda funções de segurança, nos casos e termos previstos na respetiva legislação, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema da Autoridade Aeronáutica (*cfr.* art.º 25.º da LSI).

A GNR e PSP são as duas Forças de Segurança (FS) do SSI, com atribuições praticamente semelhantes, do ponto de vista funcional, mas com natureza distinta: a GNR é “uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas [...]” (art.º 1.º da Lei Orgânica da GNR [LOGNR] - Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro), e a PSP, uma FS de natureza civil, “uniformizada e armada, com natureza de serviço público” (art.º 1.º da Lei Orgânica da PSP [LOPSP] - Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto). Esta característica distintiva, faz no que concerne às FS, que o sistema português de SI seja um *sistema dual*.

A definição da missão geral é feita de forma idêntica para as duas FS, “[...] assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei [...]” (*cfr.* n.º 2 do art.º 1.º da LOGNR e mesmas disposições legais da LOPSP).

No caso da GNR, acrescenta-se a responsabilidade de cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as FFAA, as missões militares que lhe forem cometidas, e refere-se expressamente a participação, no sistema de proteção e socorro, conservação da natureza e do ambiente, vigilância e controlo em toda a costa e mar territorial do Continente e das Regiões Autónomas.

7.1.2. A Guarda Nacional Republicana enquanto Corpo Militar, com funções especiais de segurança e de proteção e socorro

A GNR é uma força militar de segurança, que incorpora, na sua génese, um conjunto de capacidades robustas decorrentes das características advenientes da sua natureza, permitindo-lhe fortalecer o exercício da missão enquanto força de segurança, nas dimensões securitárias da defesa militar e da SI e, ainda, no contexto de outras atribuições, nomeadamente no âmbito da emergência de proteção e

⁴⁵ Documento assinado em 28 de fevereiro de 2020, entre o CEMGFA e o SGSSI.

socorro. A GNR, é assim, ao nível nacional, uma FS com grandes responsabilidades na dimensão *secutiry* e *safety*, assumindo responsabilidade de segurança em 94% do território nacional (TN), onde reside 54% da população.

As dinâmicas das novas ameaças e dos novos riscos tendem para uma convergência dos conceitos de defesa e segurança, trazendo à evidência os atributos particulares das forças *gendármicas*, que possibilitam o seu emprego em ambas as dimensões, ao ocuparem uma *posição de charneira* e de ligação entre as forças que atuam especificamente em cada uma das vertentes do espectro securitário, quer possuam um pendor militar, quer policial, de índole civil.

Devido à dispersão e amplitude geográfica da atuação da GNR, mantendo um contacto próximo com as populações, esta FS adquire a capacidade de obter informações e de interagir com os cidadãos e as *forças vivas* de cada região, constituindo-se um ator privilegiado de representação da soberania e da autoridade do Estado, e um reduto de salvaguarda e proteção das populações no seio da SI, em situações de crise ou estados de exceção⁴⁶.

Também a capacitação da GNR em intervir na componente da proteção e socorro, veio incutir solidez ao sistema de proteção civil que se encontrava monopolizado por vetores civis de cariz eminentemente voluntário e colmatar lacunas de intervenção ditadas pela ausência da componente profissional, onde o seu papel pode ser potenciado para além da intervenção disciplinada e proficiente que a caracteriza nesta vertente da missão, ao poder figurar como *ponte* na articulação operacional entre os vários agentes de proteção civil.

Capacitada para intervir nas componentes da segurança, da proteção civil e da defesa, a incorpora militares que obedecem ao primado de que a prossecução do interesse público se sobrepõe ao interesse individual, mesmo com o *sacrifício da própria vida*.

A GNR, assume-se, assim, como a única força em Portugal que, por ter natureza militar, pode atuar em coordenação com as FFAA, tanto em missões de SI, como de defesa militar, e, por ser uma FS, pode intervir com todas as entidades do SSI, numa lógica de interoperabilidade e como elemento essencial do espectro securitário nacional.

7.1.3. As Forças e Serviços de Segurança e a pandemia da COVID-19

A pandemia da COVID-19 que afeta Portugal veio alterar, de forma substancial, a vida em sociedade. Desde o momento em que a mesma assumiu expressão significativa na Europa, o Governo estabeleceu importantes medidas de

⁴⁶ Estado de sítio e estado de emergência. (cfr: Lei n.º 44/86, de 30 de setembro).

contenção, legalmente alicerçadas no regime jurídico consagrado na Lei de Bases da Proteção Civil⁴⁷. Entre as medidas adotadas, foi determinado o aumento do estado de prontidão das FSS e de todos os agentes de proteção civil.

De igual forma, e a fim de evitar linhas de contágio, o Governo declarou a situação de calamidade no município de Ovar⁴⁸, situação que obrigou a um forte empenhamento da GNR e da PSP para a implementação e manutenção de uma cerca sanitária.

A título excecional e temporário, foi introduzido o controlo nas fronteiras internas para prevenir e evitar a entrada, em TN, de cidadãos ou grupos suscetíveis de comprometer a efetiva contenção da pandemia. Foram implementados nove pontos de passagem autorizados ao longo da fronteira terrestre, com forças da GNR e do SEF a garantirem a vigilância e controlo, em estreita ligação com os Centros de Cooperação Policial Aduaneira (CCPA)⁴⁹. Ao longo dos restantes pontos de passagem, a GNR estabeleceu vigilância com patrulhamentos descontínuos e meios aéreos não tripulados (*Drones*).

Outras medidas excecionais de natureza diversa foram entretanto adotadas⁵⁰, muitas das quais envolvendo restrições a direitos, liberdades e garantias, mas revelaram-se insuficientes para um controlo absoluto da expansão da pandemia. A insuficiência das medidas adotadas e a urgência de implementação de novas disposições com a necessária cobertura constitucional, levaram a que, através do Decreto do Presidente da República (DPR) n.º 14-A/2020, de 18 de março, fosse declarado o estado de emergência, para vigorar em todo o TN. Nos termos constitucionais e legais, a declaração [...] confere às medidas que se traduzam em limitações de direitos, liberdades e garantias o respaldo constitucional que só o estado de emergência pode dar, reforçando a segurança e certeza jurídicas e a solidariedade institucional” (DPR, 2020, preâmbulo).

No DPR foram enunciados quais os direitos, liberdades e garantias objeto de restrições, nomeadamente: (i) direito de deslocação e fixação em qualquer parte do TN; (ii) propriedade e iniciativa económica privada; (iii) direitos dos trabalhadores; (iv) circulação internacional; (v) direito de reunião e de manifestação; (vi) liberdade de culto, na sua dimensão coletiva; e, (vii) direito de resistência. Foram também identificados os direitos, liberdades e garantias relativamente aos quais não

⁴⁷ O MAI e a Ministra da Saúde declararam a situação de alerta em todo o TN, através do Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março.

⁴⁸ Despacho do Primeiro Ministro e do Ministro da Administração Interna n.º 3372-C/2020, de 17 de março, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-D/2020, de 19 de março.

⁴⁹ Os CCPA estão instalados na linha de fronteira e têm por finalidade o adequado desenvolvimento da cooperação transfronteiriça em matéria policial e aduaneira, bem como prevenir e reprimir a criminalidade.

⁵⁰ *Cfr.* Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

poderiam ser impostas limitações, tais como os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (*cfr.* n.º 6 do art.º 19.º da Constituição da República Portuguesa).

Com a declaração do estado de emergência e respetiva regulamentação, as FSS mobilizaram as suas capacidades no sentido da implementação e fiscalização das medidas decretadas, que numa primeira fase revestiram uma abordagem pedagógica, informativa e de aconselhamento. A ação das FSS centrou-se essencialmente na fiscalização do cumprimento do confinamento obrigatório, do dever especial de proteção a pessoas vulneráveis, do dever geral de recolhimento domiciliário, no encerramento de instalações e estabelecimentos, na suspensão de atividades de comércio a retalho, e na suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços.

Entre as ações desenvolvidas, destacam-se as diversas operações de fiscalização de trânsito nos principais eixos rodoviários e em zonas envolvente aos grandes centros urbanos, ações de acompanhamento e desembaraço de trânsito por forma a garantir a segurança de pessoas e a eficácia do fluxo de material crítico, e monitorização dos locais que propiciam a aglomeração de pessoas, tais como praias, parques públicos, estações rodoviárias e ferroviárias.

Destacam-se ainda, as ações de fiscalização de estabelecimentos comerciais e de lares ilegais, bem como ações específicas no âmbito da especulação de preços e de deteção de medicamentos falsificados. Foram ainda criadas as condições para a boa operacionalidade de redes e infraestruturas críticas, e foi reforçado o policiamento junto das unidades de produção, de distribuição e abastecimento de bens e serviços essenciais ao funcionamento de setores vitais da economia.

O apoio à população mais vulnerável, em especial aos idosos, foi conseguido através de um policiamento de proximidade, tendo sido desenvolvidas diversas ações de sensibilização e informação, assim como ações de auxílio na distribuição de medicamentos e alimentos. Nas palavras do Comandante-Geral da GNR, “[...] foi um elemento crucial que permitiu manter o vigor na prevenção, na consciencialização e na repressão de comportamentos de risco pela população, com particular cuidado com a comunidade sénior no interior do País” (MAI, 2020, p. 71).

A monitorização das vítimas de violência doméstica constituiu-se também uma das grandes preocupações da GNR e PSP.

A GNR, através da sua Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS), efetuou, em todo o TN, ações de desinfecção de lares e de instituições particulares de solidariedade social, bem como de viaturas e ambulâncias do Instituto Nacional de Emergência Médica, Bombeiros e Cruz Vermelha Portuguesa.

7.2. RESILIÊNCIA NACIONAL NA DIMENSÃO POLICIAL

A pandemia da COVID-19 tornou-se uma ameaça que assumiu uma forma não convencional e que, de forma subtil, pode pôr em causa alguns dos sete *requisitos base da resiliência do Estado* definidos pela OTAN.

Estes requisitos, e conforme já anteriormente referidos, consistem em garantir a continuidade da capacidade governativa, garantir sistemas de energia resilientes, ter capacidade para lidar com o movimento não controlado de pessoas, garantir o fornecimento de recursos alimentares resilientes, ter capacidade para lidar com baixas humanas em massa, e garantir sistemas de comunicação e sistemas de transportes resilientes (OTAN, 2017).

O reforço da resiliência nacional, para além de se apresentar como uma prioridade no âmbito da OTAN, também é foco de especial atenção por parte da União Europeia (UE), que a considera como um conjunto de ações de “prevenção e dissuasão para tornar as sociedades mais fortes e evitar a escalada de crises” (UE, 2017, p. 6).

A recente decisão governativa do fecho das fronteiras, por forma a evitar o movimento não controlado de pessoas e, assim, proteger e acautelar, estrategicamente, a dispersão e o tratamento da doença através do Serviço Nacional de Saúde (SNS), dimensionado à escala nacional, revela o quanto é importante implementar medidas para reduzir as ameaças que possam vir a comprometer as capacidades do Estado.

Numa perspetiva securitária, o reforço da resiliência nacional passa por envolver a totalidade das FSS e das FFAA, na luta contra as ameaças que possam tornar vulneráveis ativos indispensáveis ao funcionamento do Estado de direito democrático e das suas estruturas e serviços mais críticos, como sejam a segurança, energia, movimento populacional, recursos alimentares e hídricos, baixas em massa, comunicações, ciberespaço e transportes.

Algumas destas ameaças, não sendo convencionais, poderão assumir uma natureza híbrida, provocando a erosão da confiança pública nas instituições governamentais e o ataque aos valores fundamentais das sociedades, bem como à manutenção da lei e da ordem. “As campanhas híbridas são multidimensionais, combinando medidas coercivas e subversivas, ao utilizarem táticas e instrumentos (diplomáticos, militares, económicos e tecnológicos) convencionais e não convencionais para desestabilizar a parte contrária” (UE, 2018, p.1).

No âmbito do vasto espectro dos domínios da resiliência do Estado, as FSS vêm cumprindo diversas missões que, direta ou indiretamente, têm contribuído para a estabilidade e a não disrupção dos requisitos-base, fundamentalmente: (i)

garantir as condições de segurança que permitem o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; (ii) garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens.

Das missões estabelecidas, abrangendo, direta ou indiretamente, diferentes requisitos de resiliência, destacam-se as seguintes:

- Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras infraestruturas críticas, nomeadamente as que garantem o aprovisionamento energético;

- Controlar o confinamento obrigatório dos doentes com COVID-19 e dos cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde tenha determinado a vigilância ativa;

- Estabelecer cercas sanitárias para evitar o deslocamento não controlado de pessoas infetadas ou com elevada probabilidade de estarem infetadas;

- Garantir o controlo da circulação de pessoas, em observância do dever geral de recolhimento domiciliário, não permitindo deslocações desnecessárias e descontroladas;

- Garantir a fiscalização e o ordenamento do trânsito em todas as infraestruturas rodoviárias, não permitindo deslocações fora dos propósitos legalmente autorizados;

- Garantir os controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários em portos e aeroportos, com a finalidade de impedir a entrada em TN, ou de condicionar esta à observância das condições necessárias a evitar o risco de contágio;

- Garantir as condições de segurança para a laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção, de modo a abastecer a população de bens essenciais, *e.g.*, bens alimentares e de apoio à saúde, entre outros;

- Garantir a segurança da circulação aos transportes da cadeia de abastecimento, nomeadamente de matérias-primas e de bens alimentares.

Com base nos resultados alcançados, considera-se que as FSS têm contribuído de forma eficaz e decisiva para a resiliência nacional na fase mais crítica da pandemia, e para o seu robustecimento na fase pós-COVID-19.

7.3. ANÁLISE ESTRATÉGICA E OS NOVOS DESAFIOS PARA PORTUGAL

Numa fase inicial, o combate a uma pandemia é um problema de saúde pública que exige um SNS sólido, capaz de responder ao fluxo e à intensidade dos infetados. Numa segunda fase, com a evolução da pandemia, surgem outras

complexidades e dimensões, em razão dos danos colaterais e disruptivos ao *status quo* da vida em sociedade, que exigem respostas eficazes de um conjunto de sistemas mais alargado, entre os quais figuram o SSI, o Sistema Nacional de Proteção Civil (SNPC) e, de forma supletiva destes, o Sistema de Defesa Nacional (SDN).

7.3.1. Ambiente interno

Da análise efetuada ao ambiente interno da dimensão policial (interno ao SSI) são identificadas algumas potencialidades e vulnerabilidades com impacto no combate à pandemia da COVID-19, que integram, de forma resumida, a respetiva análise SWOT.

7.3.1.1. Potencialidades (P)

A LSI estabelece e sustenta um conceito alargado e holístico da atividade de SI que envolve vários atores e se interliga com o SDN, SNPC, e de forma complementar, com os sistemas de informações e judicial, onde se inclui a investigação criminal. Ao nível dos sistemas de segurança e proteção, destaca-se ainda a articulação com os sistemas locais de segurança, com as polícias municipais e com as empresas de segurança privada. (P1)

Do ponto de vista da sua integração no modelo de organização, política e jurídica, em que assenta o Estado de direito democrático, acompanha-se o pensamento de Pedroso (2009, p. 46 e p. 47), quando refere que

[...] o conceito de Segurança Interna adotado em Portugal promove e respeita justos equilíbrios entre liberdade e segurança; entre autoridade e proporcionalidade no uso legítimo da força no seu exercício; entre os interesses do Estado, da sociedade e dos cidadãos; entre a preservação dos poderes de soberania e a colocação de alguns dos seus atributos sob partilha e gestão comum, no âmbito de compromissos internacionais. (P1)

O modelo do SSI é um sistema dual, consolidado, estável e com um grande resiliência e flexibilidade, que se articula segundo um modelo de geometria variável. Os vetores estruturantes do Sistema são as duas FS de competência integral – PSP e GNR, que se distinguem, essencialmente, pela sua natureza. A primeira, de natureza civil, dirigida essencialmente para as pessoas, e a segunda, de natureza militar, orientada para as pessoas, mas também para o território e para os movimentos, e com grandes responsabilidades no âmbito da proteção e socorro, através da sua UEPS, com competências de prevenção e intervenção em todo o TN (*cfr.* Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro)⁵¹. (P2) & (P5)

⁵¹ Durante esta crise pandémica, a UEPS, através do Núcleo de Matérias Perigosas, da Companhia de Intervenção e Proteção em Emergência, tem efetuado ações de desinfeção de lares e de instituições particulares de solidariedade social, bem como de viaturas e ambulâncias do Instituto Nacional de Emergência Médica, Bombeiros e Cruz Vermelha Portuguesa.

Estas duas FS têm demonstrado ao longo de toda esta crise pandémica e dos sucessivos estados de emergência, que são forças bem preparadas e alinhadas com as melhores práticas de polícia e segurança, que se apoiam e complementam, merecendo a confiança dos portugueses⁵². (P2)

Para a otimização e articulação operacional de todas as FSS, o SSI contempla um órgão coordenador – o SGSSI – que a par da coordenação, pode exercer outros graus de autoridade, nomeadamente, direção, controlo e comando operacional. Todas estas competências encontram-se agora valorizadas e complementadas através do estabelecimento de um protocolo intitulado *Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*. (P3) & (P4)

Este protocolo, assinado em 28 de fevereiro de 2020, entre o CEMGFA e a SGSSI, veio sistematizar as medidas e princípios de coordenação e a articulação operacional entre as FFAA e as FSS, nos contextos específicos em que seja necessário o emprego de meios ou capacidades das FFAA no apoio às FSS (Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA] & SSI, 2020). (P4)

Na dependência e sob coordenação do SGSSI, importa ainda destacar, como ponto forte do SSI, a existência de um Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), constituindo-se um instrumento decisivo no combate aos fenómenos criminais graves, organizados, transnacionais, incluindo o terrorismo. O PUC-CPI é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados (art.º 23.º-A da LSI). (P3)

O PUC-CPI reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional da Interpol, a Unidade Nacional do Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos CCPA, os pontos de contacto decorrentes das Decisões *Prüm* e o Gabinete de Informações de Passageiros. (P3)

Numa ótica de reforço nacional, as FSS têm desenvolvido sinergias na prossecução de objetivos comuns e estabelecido canais privilegiados de cooperação ao nível europeu e internacional, participando em vários *fora* internacionais, como sejam nas comissões de polícia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), na *European Gendarmerie Force* (EGF) e na Associação de Forças de

⁵² O recente estudo de opinião feito, em março de 2020, pelo ICS e pelo ISCTE, para a SIC e para o Expresso, revela que a GNR e a PSP são as instituições em que os portugueses mais confiam, com 79% a afirmarem ter confiança na resposta que as forças de segurança estão a dar nesta crise pandémica. <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/2020/03/>

Polícia e *Gendarmeries* Europeias e Mediterrânicas com Estatuto Militar (FIEP), para acompanhar as dinâmicas internacionais e assegurar o adequado alinhamento com modelos de resposta policial proficientes. (P6)

Decorrente do suprarreferido, constituem potencialidades a explorar as seguintes:

- P1.** Conceito alargado de SI.
- P2.** SSI robusto e de geometria variável, assente num modelo dual, composto por FSS merecedoras da confiança dos portugueses.
- P3.** SGSSI com competências abrangentes sobre todas as FSS, e existência do PCCCOFSS e do PUC-PCI.
- P4.** Protocolo de entendimento entre EMGFA e SSI, com as orientações para a articulação operacional entre as FFAA em apoio das FSS.
- P5.** Dispositivo das FSS permite o apoio e controlo efetivo sobre o território, as pessoas e os movimentos.
- P6.** Relações privilegiadas das FS com a CPLP, a EGF e a Associação FIEP.

7.3.1.2. Vulnerabilidades (V)

Não obstante o bom nível de resiliência estrutural demonstrado pelos vários sistemas nacionais, numa evolução mais severa das suas diferentes fases, a pandemia poderá atingir patamares de exigência não suportáveis pela real capacidade dos SNS, SSI e SNPC, a atuarem *per si*. Deve, assim, considerar-se a possibilidade de, no desenvolvimento da atual pandemia ou num futuro, mais ou menos próximo, o País ser confrontado com ameaças ainda mais graves, de índole sanitária ou outra, em que as soluções exijam processos de decisão que envolvem todas as competências e capacidades dos diferentes sistemas, o que apela à necessidade de um pensamento estratégico orientado para a maximização do potencial de todos as instâncias convocadas a intervir em cada situação. (V1)

Uma das possibilidades, poderá passar pela definição de uma estratégia que integre todas as dimensões de segurança e defesa, fazendo-as convergir para objetivos comuns, aliás, como se preconiza no Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (Ministério de Defesa Nacional [MDN], 2013, pp. 9, 35). (V1)

Atente-se no referido protocolo celebrado entre a SGSSI e o CEMGFA, que estabeleceu as linhas de orientação regulamentadoras para a articulação operacional entre as FFAA e as FSS, lançando-se as bases para que sejam superadas as resistências endémicas institucionais e incompreensões tradicionais de interpretação subjetiva dos vários intervenientes (Lourenço & Costa, 2018, pp. 96, 97). (V2)

No entanto, a agilização de procedimentos ainda não se efetivou, a qual só será conseguida através da criação de Planos de Articulação Operacional e Protocolos de Cooperação entre Forças, que contemplem, não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos (MDN, 2013, pp. 44, 45). (V2)

Nesta senda, o que foi alcançado para a articulação ao nível operacional deverá ser replicado e aprofundado no plano estratégico, no sentido do estabelecimento de uma estratégia nacional que acompanhe as dinâmicas e antecipe as respostas para as grandes questões da segurança interna e externa. (V1)

Com este propósito, também se estaria a contribuir para a concretização da Estratégia de Segurança Interna da UE, garantindo-se uma melhor qualidade de vida ao promover uma abordagem ampla e integral da segurança interna e aumentar a flexibilidade de forma sistémica para analisar situações futuras em antecipação às ameaças e contribuir para uma resposta adequada e eficiente às mesmas.

A par dessa desejada evolução, impõe-se uma verdadeira refundação da função Planeamento Civil de Emergência (PCE), atualmente integrada nas atribuições da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, mas, porque formalmente inexistente, as FSS mantêm-se afastadas deste domínio. Aguarda-se com expectativa o diploma que definirá o Sistema Nacional de PCE (SNPCE), o qual estabelecerá estruturas, normas e procedimentos que asseguram o planeamento e coordenação das necessidades nacionais para fazer face a situações de crise ou de guerra. Nas palavras da Secretária de Estado da Administração Interna, Patrícia Gaspar (2020), a recuperação da função de PCE é atualmente uma prioridade absoluta, “O futuro diploma [...] vai criar comissões setoriais, que terão um papel fundamental na preparação face a situações de crise, na identificação de infraestruturas críticas e na salvaguarda do funcionamento dos serviços públicos”. (V3)

Como parte integrante deste Sistema, funcionará o Conselho Nacional de PCE, o qual deverá corporizar-se numa estrutura multidisciplinar de carácter permanente, com responsabilidades de planeamento, coordenação e acompanhamento das situações, que interagisse com o poder político e com as instâncias operativas, constituindo-se como um elo de ligação por excelência e de apoio, pelo que deveria funcionar ao nível do Gabinete do PM, dada a complexidade e a transversalidade das variáveis que comporta, e não inserida numa das componentes do sistema de emergência e proteção (Ferreira, 2016, pp. 82-84). (V3)

As pandemias incluem-se no universo das ameaças que podem infligir um número significativo de vítimas na comunidade, assim como nos elementos das FSS, constituindo *per si* um elemento potenciador de problemas à segurança, pelo

que urge conceber um quadro estratégico de planeamento e resposta nacional, assente em estratégias multisetoriais e integradas, por forma a acautelar situações futuras (MDN, 2013, pp. 23, 44, 47). (V3)

Ao nível dos recursos, a admissão de novos elementos nas FSS constitui uma prioridade de política pública, patenteada no Programa do XXII Governo Constitucional (2019, p.48), e posteriormente reiterada através do art.º 188.º da Lei do Orçamento de Estado para 2020 (*cf.* Lei n.º 2/2020, de 31 de março), estando previsto um plano plurianual de admissões nas FSS durante a presente legislatura, que suprirá a carência de efetivos que atualmente se verifica nas FSS. (V4)

A circunscrevida quantidade de recursos humanos nas FSS não está a ser muito notória na resposta a esta pandemia, porque foram implementadas medidas de ajustamento aos regimes de prestação de trabalho e redefinidas prioridades de empenhamento operacional. Por outro lado, o surgimento de desgaste físico e psicológico acumulado, decorrente de jornadas de trabalho longas e intensas, e o número de baixas por contágio ou em quarentena, são condicionantes que podem, com alguma facilidade, tornar evidente a escassez de efetivos e comprometer atividades futuras.

No que respeita ao controlo das fronteiras terrestres, marítima e aérea, foi suscitado um esforço acrescido às FSS, nomeadamente à GNR e ao SEF, nos pontos de passagem autorizados. Dada a permeabilidade do traçado que separa o território português do espanhol, com 1.214 km de fronteira terrestre, para assegurar a sua inviolabilidade nos locais remotos e menos policiados, as operações de fiscalização e vigilância exigem demasiados recursos humanos e equipamentos de vigilância especiais, pelo que a sua manutenção por longos períodos levará a uma saturação do efetivo e irá criar dificuldades de vária ordem. Para atenuar estas dificuldades, importa estreitar e reforçar a cooperação com as forças policiais espanholas, nomeadamente com a Guarda Civil, e com os CCPA. (V5)

Numa ameaça pandémica com esta envergadura, a escassez de recursos materiais e de estruturas sanitárias direcionadas especificamente para manter a operacionalidade das FSS adquire uma importância vital, tendo-se feito notar a ausência de reservas estratégicas de equipamentos de proteção individual (EPI) e de um serviço sanitário dedicado à realização de testes e com capacidade de isolamento e vigilância médica em casos de sintomatologia (Cardoso, 2020, p. 6), podendo ser equacionada a edificação de uma capacidade permanente neste âmbito, mediante o aproveitamento das estruturas já existente no seio da GNR (*e.g.* Centro Clínico). (V4) & (V6)

Para colmatar a escassez de alguns bens e serviços essenciais, assim como para garantir uma capacidade de autossustentação das FSS, uma vez que a aquisição

no mercado se revelou muito difícil ou, mesmo impraticável, por indisponibilidade do tecido industrial e de saturação das redes de distribuição, recapitula-se a necessidade de dotar as FS com competências logísticas básicas de regeneração do nível de prontidão e operacionalidade, reinstituindo o poder de projeção e sustentação de forças que já possuíram, uma vez que a elevada dependência do *outsourcing* pode acarretar ineficácias sistémicas e incisivas, colocando em causa o cumprimento da missão. (V6)

Em face do exposto, constituem vulnerabilidades a colmatar as seguintes:

- V1.** Inexistência de uma estratégia de Segurança Nacional que abranja as dimensões de segurança e defesa.
- V2.** Criticidade na concretização prática de ações de articulação operacional entre as FFAA e as FSS em missões de SI.
- V3.** SNPCE aguarda aprovação política.
- V4.** Carência de meios humanos e de equipamentos específicos de emergência nas FSS.
- V5.** Dificuldades para o controlo da fronteira terrestre fora dos pontos de passagem autorizados.
- V6.** Elevada dependência de *outsourcing* para satisfação de funções logísticas básicas.

7.3.2. Ambiente externo

Da análise efetuada ao ambiente externo da dimensão policial (externo ao SSI) são identificadas oportunidade e ameaças, que integram, de forma resumida, a respetiva análise SWOT.

7.3.2.1. Oportunidades (O)

Uma fase importante que todas as crises incorporam após o seu término, consiste em desenvolver conceitos, sistemas e procedimentos decorrentes das *lições aprendidas*, com vista a aperfeiçoar as instituições para encarar o futuro.

Da análise ao empenhamento e às experiências vivenciadas pelas FSS em Portugal e na Europa perante a COVID-19, deverão colher-se as boas práticas das forças congéneres e retirar ensinamentos da cooperação interna entre FSS, e entre estas e as FFAA, no intuito de se fomentar a criação de um sistema estruturado conjunto que corporize uma capacidade no seio do SSI, com vista a promover o aumento da eficiência e eficácia do SSI e de cada uma das suas componentes. (O1)

Também no domínio da formação, as melhores práticas, conhecimentos e experiência adquirida pelas diferentes forças, poderão vir a ser aproveitadas e

potenciadas no âmbito da Agência da União Europeia para a Formação Policial - CEPOL, agência que se dedica a desenvolver e a implementar a formação dos agentes das autoridades com funções policiais nos Estados-Membros (EM) da UE, e de alguns países terceiros. Nesta área, destaca-se a participação das FS na Escola Iberoamericana de Polícia (IBERPOL), que tem por finalidade fomentar a capacitação contínua e integral das polícias dos países iberoamericanos. (O1)

A pandemia surge numa altura em que se discute o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da UE para 2021-2027, o qual poderá sofrer alterações face à necessidade de recuperar a economia europeia, e para edificar capacidades nos EM que os habilitem a estar mais preparados a fazer face a situações de crise no futuro. (O2)

O QFP tornou-se num instrumento ainda mais importante num momento crucial em que a Europa necessita de mitigar os efeitos socioeconómicos e financeiros provocados pela COVID-19, e, em simultâneo, ser a plataforma de entendimento entre os EM, que permita evidenciar o princípio da solidariedade que a norteia, o qual tem mostrado laivos de ausência. (O2)

Dada a expetável recorrência destes fenómenos, espera-se que se opte por uma redefinição nas prioridades das políticas redistributivas, e sejam contempladas capacidades dos EM no âmbito da segurança, especialmente vocacionadas para os setores da emergência e apoio sanitário. (O2)

Com o aumento das verbas disponibilizadas, ergue-se uma oportunidade de potenciar a resposta comunitária a este tipo de ameaças, enquanto se cria valor para a economia europeia, mediante uma alavancagem sistémica que integre a investigação, tecnologia e indústria. (O3)

O reconhecimento público que tem vindo a ser demonstrado pelo trabalho desenvolvido pelas FSS durante a pandemia, já enfatizado pelo PR num comunicado divulgado no portal da Presidência da República, no qual enaltece a missão de todos os profissionais das FSS durante o estado de emergência. (O4)

No mesmo sentido, salienta-se o recente manifesto de esforço coletivo que consta no Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, de 13 de abril, da Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência, liderada pelo MAI, é bem demonstrativo da forma exemplar e solidária com que todos os elementos das FSS, num ambiente exigente e de elevado risco, têm vindo a cumprir a sua missão, valorizando as instituições a que pertencem. (O4)

As FSS têm igualmente vindo a ser reconhecidas pela Comunicação Social – televisões, rádios, imprensa, redes sociais – pelo trabalho promovido na sensibilização e responsabilização dos cidadãos perante esta ameaça, e que se traduz no aumento do sentimento de segurança e no reconhecimento de

legitimidade social, indo ao encontro das suas expectativas e anseios. O recente estudo de opinião assim o confirma⁵³. (O4)

A comunicação institucional, como instrumento de valorização das próprias organizações, tem vindo a ser gerida de forma estratégica pela FSS, nomeadamente pela GNR e PSP, tanto interna como externamente, contribuindo assim para o desenvolvimento de um clima de participação e motivação, centrado na confiança e na responsabilidade, e acima de tudo, na credibilidade, qualidade e transparência perante o cidadão e a sociedade. (O4)

Neste sentido, as FSS, a fim de manter o público informado, de promover e de credibilizar as próprias instituições, têm utilizado diferentes ferramentas de comunicação externa, das quais se destacam os comunicados e conferências de imprensa, esclarecimentos remetidos à comunicação social, respetivas páginas oficiais da internet e diversas plataformas digitais, tais como, *Facebook, Instagram, Twitter e Youtube*. (O4)

Todas estas estratégias de relações públicas e de comunicação são potenciadoras de gerar cooperação e parcerias, e assegurar a valorização institucional das FSS e o reforço da sua imagem e credibilidade pública. (O4)

Esta valorização e credibilidade das FSS terão, certamente, impacto ao nível internacional, pelo que algumas destas forças poderão vir a ser chamadas a intervir fora do TN, nomeadamente a GNR, através da UEPS, unidade que se encontra em processo de certificação de quatro módulos de proteção civil, no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCUE)⁵⁴. (O5)

Recorde-se, que em caso de necessidade, nos termos do n.º 2 do art.º 4.º da LSI, as FSS, no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, podem atuar fora do TN em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte.

Esta disponibilidade de forças encontra-se igualmente expressa nas leis orgânicas da GNR e PSP, que referem a possibilidade de participarem, nos termos dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em

⁵³ Vide nota 10.

⁵⁴ Qualquer país do mundo ou organizações internacionais, nomeadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), podem solicitar ajuda ao MPCUE. O Mecanismo interveio recentemente em algumas das maiores crises de segurança humana, como o surto de *Ébola* na África Ocidental (2014) e na República Democrática do Congo (2018), a devastação causada pelo ciclone tropical *Idai* em Moçambique (2019), o terremoto na Albânia (2019) e os incêndios florestais na Suécia (2018) e Grécia (2019). No âmbito desta pandemia de COVID-19, o MPCUE foi acionado no âmbito da emergência consular, com o objetivo de proceder ao repatriamento de cidadãos nacionais e de cidadãos de outros EM da UE.

missões de cooperação policial internacional e no âmbito da UE (*cfr.* alínea o) do n.º 1.º do art.º 3.º da LOGNR e alínea o) do n.º 2.º do art.º 3.º da LOPSP).

A natureza militar da GNR, constitui também fator distintivo no quadro de forças do SSI, potenciando esta FS para o cumprimento de missões internacionais com forças constituídas, de forma isolada, ou em cooperação com as FFAA. (O5)

Ao nível das relações externas de cooperação, importa também salientar o reforço das parcerias das FSS na Rede ATLAS - Rede da União Europeia de Unidades Especiais de Intervenção, na AQUAPOL - Rede da União Europeia de Cooperação Policial na Água, na RAILPOL - Associação Europeia das forças de polícia para a segurança ferroviária, e na Rede IMPEL - Rede da União Europeia para a Implementação e Aplicação da Lei Ambiental, com a finalidade de se potenciar sinergias policiais face a situações de alteração de ordem pública e controlo do movimento de pessoas e mercadorias. (O5)

Sendo a pandemia um fenómeno à escala global, torna-se claro que nenhum país poderá agir isoladamente para ultrapassar os danos por ela causados. Se ao nível económico e de saúde pública ficaram evidentes as fragilidades dos Estados, ao nível da segurança e de proteção civil, Portugal demonstrou resiliência, não tendo estas estruturas entrado em colapso. (O5)

No entanto, os efeitos devastadores desta pandemia ao nível da segurança, começam a evidenciar-se em países mais vulneráveis e marcados por conflitos armados, nomeadamente em África e na América Latina, verificando-se grandes disrupções securitárias e onde se vive com poucas ou nenhuma infraestruturas e redes de segurança sanitária ou social. A região do Sahel, enquanto prioridade estratégica da UE e um dos maiores riscos à segurança na Europa, merece aqui especial preocupação. (O5)

A este propósito, a UE, no âmbito da sua Política Comum de Segurança e Defesa, poderá vir a reforçar e apoiar novas missões de gestão civil de crises. Nas palavras de José Borrell, Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança:

[...] a primeira prioridade para manifestar a solidariedade global da UE é ajudar os mais vulneráveis nos países em desenvolvimento e nas zonas de conflito [...] embora tenhamos que mobilizar todos os nossos recursos para combater o vírus em casa, agora é também a hora de olhar além de nossas fronteiras. (Borrell, 2020)

A UE, como ator de segurança global, assim como outras organizações internacionais, entre as quais se destaca a ONU e a OTAN, terão aqui novos desafios e oportunidades para ajudar a encontrar uma resposta à ordem global, que mantenha a estabilidade, a paz e segurança no Mundo. (O5)

A pandemia do COVID-19 veio demonstrar o mérito da existência do protocolo estabelecido entre o EMGFA e o SSI, verificando-se que, cada vez mais, existirá necessidade das FFAA e as FSS serem empregues em missões conjuntas, as quais obrigam à coordenação de esforços, pelo que, importa estabelecer os planos de articulação e os necessários treinos de emprego operacionais entre as forças. (O6)

Atento ao exposto, constituem oportunidades a explorar as seguintes:

- O1.** Aperfeiçoamento das capacidades das FSS pela troca de experiências e partilha de boas práticas e lições aprendidas com outras forças, CEPOL e IBERPOL.
- O2.** Financiamento para o reforço de capacidades de emergência, proteção e socorro e apoio sanitário.
- O3.** Novos modelos e possibilidades de cooperação com stakeholders, academia, centros de investigação e desenvolvimento, e indústria.
- O4.** Valorização institucional das FSS e reforço da imagem e credibilidade pública.
- O5.** Reforço da cooperação internacional e participação em operações de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil.
- O6.** Incrementar o treino de articulação operacional entre as FFAA e FSS.

7.3.2.2. Ameaças (A)

No cômputo das ameaças importa considerar as que possam advir de uma eventual falta de coesão entre os EM, ou aquelas que possam resultar de uma crise económica, com notórias consequências sociais e criminais. (A1) & (A3)

Assim, a expectável ausência de solidariedade no seio da Europa, violará os valores preconizados no n.º 3 do art.º 3.º do Tratado da UE e art.º 222.º⁵⁵ do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE), podendo motivar a falta de confiança mútua e facilitar o despertar de movimentos nacionalistas e revoltas sociais. (A1) & (A3)

A ausência de unanimidade entre os EM relativamente às medidas a implementar para fazer face à pandemia, levou Jacques Delors (2020), ex-presidente da Comissão Europeia, a referir que “O clima que parece reinar entre os chefes de Estado e de Governo e a falta de solidariedade europeia representam um perigo mortal para a União Europeia”. Esta atitude político-institucional dos EM, pode afetar a credibilidade internacional da UE como ator geopolítico e fragilizar a cooperação policial. (A1)

⁵⁵ “A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana” (art.º 222.º do TFUE).

A crise económica internacional levará à degradação das condições de vida, em resultado dos surtos pandémicos, sobretudo nos países mais pobres, com sistemas de saúde débeis, potenciando a imigração para os países europeus. Os movimentos migratórios, por vezes associados ao crime de tráfico de seres humanos e à introdução clandestina de migrantes, exploram várias rotas e criam pressão nos campos de refugiados, junto à fronteira externa da UE. (A2)

Neste âmbito, e a par de novas e eficientes políticas de integração, a UE deve reforçar o controlo das suas fronteiras externas, nomeadamente a fronteira marítima, através da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira⁵⁶ (GEFC), respondendo assim aos futuros desafios migratórios da fase pós-COVID-19, que ameaçam os EM, e agravarão, ainda mais, a degradante situação que se verifica na fronteira sul da Europa. (A2)

Ao nível interno, a GNR, através da sua Unidade de Controlo Costeiro, deverá reforçar e incrementar as capacidades operacionais, tecnológicas e de apoio operacional do Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), que se encontra distribuído ao longo da orla marítima nacional, e do Centro Nacional de Coordenação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), rede integrada para todos os intercâmbios de informações seguras no âmbito da GEFC. (A2)

A necessidade de proteger as pessoas poderá originar a adoção de medidas restritivas à sua livre circulação, nomeadamente mediante a implementação de controlos sanitários e na criação da figura do passaporte imunológico, o que obrigará a um esforço adicional por parte das FSS. A probabilidade de ocorrer uma nova vaga da pandemia é elevada e poderá ser muito mais devastadora que a atual. “O vírus é endémico, está em todo o lado, e é praticamente impossível erradicá-lo. Mesmo com as medidas atuais, o vírus não vai desaparecer,” como refere o virologista, Pedro Sima, do Instituto de Medicina Molecular, da Faculdade de Medicina de Lisboa (SIC, 2020). (A2) & (A6)

A crise económica criada pela pandemia está a aumentar o número de desempregados em todo o Mundo, o que origina, para além de um problema de saúde pública, uma crise social sem precedentes, com reflexos diretos na ordem e tranquilidade públicas e no aumento da taxa de criminalidade. Segundo uma avaliação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), esta crise poderá levar a que sejam perdidos 25 milhões de postos de trabalho (OIT, 2020). (A3)

⁵⁶ Nos termos do art.º 4.º do Regulamento (UE) 2019/1896, “A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira é constituída pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem controlos fronteiriços, pelas autoridades nacionais responsáveis pelos regressos e pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (a seguir designada «Agência»), vulgarmente designada FRONTEX.

Com mais desemprego, aumenta a taxa de risco de pobreza e, por conseguinte, a contestação social, originando movimentos de protesto e reivindicação, caraterísticos de uma violência extrema que requer a especial atenção das FSS, por colocar em causa a estabilidade social e promover situações de alteração da ordem pública, à semelhança do recente *movimento dos coletes amarelos* em França. (A3)

Em resultado desta crise global, a probabilidade de se verificarem restrições no cofinanciamento comunitário dos projetos é muito elevada, podendo colocar em causa a edificação de capacidades em áreas de interesse para a segurança, assim como a não conclusão de alguns programas-quadro em desenvolvimento nas FSS, como *e.g.* o Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos – POSEUR, e Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação – Horizonte2020. (A4)

Estas restrições poderão igualmente dificultar a consolidação de projetos de interoperabilidade de sistemas de informação policial, nomeadamente no âmbito da vigilância das fronteiras, reduzir a aquisição de meios tecnológicos essenciais para a atividade policial e comprometer a participação em ações de formação no estrangeiro. (A4)

As medidas que foram adotadas pelos diferentes governos para limitar a propagação da pandemia, provocaram mudanças no paradigma de alguma da criminalidade atualmente existente, e proporcionaram condições favoráveis ao surgimento de novas formas de praticar os ilícitos, ou seja, alteraram o seu *modus operandi*. (A5)

Como nos refere Catherine de Bolle, Diretora Executiva da Europol:

[...] *Criminals have quickly seized the opportunities to exploit the crisis by adapting their modes of operation or developing new criminal activities. Organised crime groups are notoriously flexible and adaptable and their capacity to exploit this crisis means we need to be constantly vigilant and prepared.* (EUROPOL, 2020, p.2)

Segundo a EUROPOL (2020), as prioridades para a luta contra a criminalidade internacional grave e organizada na fase da pandemia e pós-pandemia da COVID-19, são as seguintes: (i) cibercrime; (ii) fraude e burlas; (iii) falsificação e contrafação de bens, nomeadamente de produtos médicos, farmacêuticos e EPI; (iv) criminalidade organizada contra a propriedade, nomeadamente em instalações comerciais e de saúde; (v) tráfico de droga, com alteração de canais de abastecimento e aumento da violência entre *ganges* rivais; (vi) imigração ilegal; e, (vii), exploração sexual. (A5)

Numa vertente interna, as medidas de contenção adotadas começam também a ter impacto em alguma da criminalidade mais *doméstica*, tendo-se verificado um aumento nos crimes de burla com fraude bancária, de furto e roubo a edifícios comerciais ou industriais, de violação de providências públicas e de

desobediência. A escassez de certos bens de consumo e o aumento da respetiva procura, está a levar a práticas especulativas e restritivas, com reflexo sobre os preços, aumentando assim o crime de especulação, assim como a utilização de produtos fitofármacos, que pode constituir-se um perigo para a saúde pública. (A5)

Em relação ao crime de violência doméstica, crime público de prevenção e investigação prioritária, verificou-se uma acentuada diminuição, no entanto, pressupôs-se que este decréscimo poderá significar um aumento das *cifras negras*⁵⁷ (MAI, 2020, p. 81). (A5)

Atento ao exporto, constituem ameaças a colmatar as e seguintes:

- A1.** Afetação da cooperação policial internacional, em caso de perda de coesão e solidariedade entre EM da UE
- A2.** Aumento da imigração ilegal e restrições à livre circulação.
- A3.** Deterioração das condições sociais, em resultado da crise económica motivada pela pandemia, com reflexos na ordem e tranquilidade pública.
- A4.** Constrangimentos no financiamento para o desenvolvimento de capacidades na vertente policial.
- A5.** Alteração das tipologias das ameaças e criminalidade e *modus operandi*.
- A6.** Novas vagas da pandemia, com descontrolo no número de mortes e infetados. Linhas de Ação Estratégica (PA)

7.3.3. Análise SWOT e os novos desafios pós-COVID-19

Com recurso à metodologia assente na análise SWOT, apresentada no Quadro 1, procedeu-se a uma sistematização dos fatores mais relevantes em cada um dos quatro quadrantes da matriz, cuja interseção permitiu identificar um conjunto de LAE, concorrentes para cada um dos DE.

⁵⁷ Discrepância entre os factos que aconteceram e os relatados aos Órgãos de Polícia Criminal ou Autoridades Judiciárias (MAI, 2020, p. 81).

Quadro 1 – Análise SWOT da dimensão policial

FATORES EXTERNOS*		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES (P)	VULNERABILIDADES (V)
FATORES EXTERNOS*		P1 - Conceito alargado de SI. P2 - SSI robusto e de geometria variável, assente num modelo dual, composto por FSS merecedoras da confiança dos portugueses. P3 - SGSSI com competências abrangentes sobre todas as FSS, e existência do PCCCOFSS e do PUC-PCI. P4 - Protocolo de entendimento entre EMGFA e SSI, com as orientações para a articulação operacional entre as FFAA em apoio das FSS. P5 - Dispositivo das FSS permite o apoio e controlo efetivo sobre o território, as pessoas e os movimentos	V1 - Inexistência de uma estratégia de Segurança Nacional que abranja as dimensões de segurança e defesa. V2 - Criticidade na concretização prática de ações de articulação operacional entre as FFAA e as FSS em missões de SI. V3 - SNPCE aguarda aprovação política. V4 - Carência de meios humanos e de equipamentos específicos de emergência autorizados. V5 - Dificuldades para o controlo da fronteira terrestre fora dos pontos de passagem autorizados. V6 - Elevada dependência de <i>outsourcing</i> para satisfação de funções logísticas básicas.
FATORES EXTERNOS	OPORTUNIDADES (O)	Linhas de Ação Estratégica (PO) PO1 - Promover o reconhecimento e reforçar as capacidades do SSI e das FSS (P1-O4; P2-O3/O4). PO2 - Melhorar a doutrina de emprego conjunto entre as FFAA e FSS (P4-O1/O6). PO3 - Potenciar a cooperação internacional das FSS nas execução da política externa (P3-O5; P6-O1/O5). PO4 - Incrementar boas práticas e lições aprendidas, resultantes da COVID-19 (P2-O1; P3-O1; P4-O6).	Linhas de Ação Estratégica (VO) VO1 - Contribuir para uma estratégia abrangente de Segurança Nacional, que optimize a utilização de todos os recursos disponíveis (V1-O1/O6). VO2 - Otimizar recursos humanos e materiais e aumentar a capacidade de emergência e apoio sanitário das FSS (V4-O1/O2). VO3 - Melhorar os mecanismos de cooperação tático/operacional entre as FFAA e FSS (V2-O6; V5-O6). VO4 - Potenciar a participação no MPCUE (V3-O5; V4-O2).
	AMEAÇAS (A)	Linhas de Ação Estratégica (PA) PA1 - Aumentar a participação na GEFC e potenciar o SIVICC e EUROSUR (P2-A2). PA2 - Otimizar capacidades, nomeadamente de forças de ordem pública, investigação criminal e controlo costeiro (P5-A3/A5). PA3 - Potenciar a cooperação policial internacional, nomeadamente com a EUROPOL (P3-A1/A5; P6-A5).	Linhas de Ação Estratégica (VA) VA1 - Dinamizar a consolidação da capacidade de cibersegurança e ciberdefesa nacionais (V2/V3-A3/A4). VA2 - Reforçar a proteção das infraestruturas críticas nacionais mitigando os riscos do funcionamento em rede (V3/V4-A1). VA3 - Salvaguardar a privacidade e a proteção de dados em clima de desenvolvimento digital (V2/V3-A1/A2). VA4 - Proteger a propriedade intelectual reforçando a capacidade de inovação e fomentando a soberania tecnológica (V2/V4-A1/A3).

* Fatores externos ao SSI.

Caraterizado o SSI e os respetivos ambientes interno e externo, e após a análise efetuada, onde foram identificadas as principais LAE, interessa identificar os desafios que se colocam à *dimensão policial* em Portugal, para fazer face a este tipo de ameaças.

Os DE identificados, são os seguintes:

- (i) **DE1** – potenciar o SSI como fator essencial de resiliência nacional e robustecer capacidades nas FSS;
- (ii) **DE2** – reforçar a cultura de segurança nacional;
- (iii) **DE3** – aprofundar a cooperação entre FSS e outros organismos internacionais.

O **DE1** visa reforçar o reconhecimento e as capacidades operacionais e logísticas das FSS, por forma a potenciar a resiliência do SSI, mantendo o seu modelo dual, e valorizando as suas competências e especificidades para intervir nas áreas do sistema alargado de segurança, proteção e defesa.

O efeito pretendido consiste em aumentar a proficiência do SSI e ampliar as capacidades e a coordenação das FSS, no seu conjunto, assegurando a complementaridade de certas competências específicas e a partilha de serviços, nomeadamente em situações de crise interna e externa.

O **DE2** visa reforçar a colaboração entre as dimensões de segurança e defesa, alicerçada numa intervenção articulada e coordenada de FSS, da proteção civil, emergência médica, autoridades de saúde pública, autoridades judiciais e FFAA, segundo uma ótica de corresponsabilidades.

O efeito pretendido é aumentar e potenciar a integração operacional entre Sistemas, reforçar a identidade e coesão nacionais, e aumentar a resiliência securitária do Estado.

O **DE3** visa reforçar a articulação e a cooperação entre FSS e outros organismos ou agências internacionais, maximizando resultados operacionais.

O efeito pretendido materializa-se em aumentar a eficiência e a eficácia nas missões e operações interagências e prosperar a sua contribuição para a segurança nacional e europeia.

7.4. LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA PÓS-COVID-19

Os DE suprarreferidos consubstanciam-se mediante a operacionalização das LAE estabelecidas na matriz SWOT, as quais deverão ser articuladas e sincronizadas com as orientações políticas e os processos de planeamento estratégico institucionais, com o intuito de capacitar o SSI a responder aos novos desafios com níveis superiores de eficiência, apresentando-se no Quadro 2 os DE e as correspondentes LAE.

Quadro 2 - Relação entre os Desafios Estratégicos e as Linhas de Ação Estratégica

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA
DE1. POTENCIAR o SSI como fator de resiliência e robustecer capacidades nas FSS	PO1. Promover o reconhecimento e reforçar as capacidades do SSI e das FSS. PO4. Incrementar boas práticas e lições aprendidas, resultantes da COVID-19. PA1. Aumentar a participação na GEFC e potenciar o SIVICC e EUROSUR. PA2. Otimizar capacidades, nomeadamente de forças de ordem pública, investigação criminal e controlo costeiro. VO2. Otimizar recursos humanos e materiais e aumentar a capacidade de emergência e apoio sanitário das FSS. VA1. Fortalecer capacidades em meios tecnológicos. VA2. Reedificar capacidades logísticas.
DE2. REFORÇAR a cultura de segurança nacional	PO1. Promover o reconhecimento e reforçar as capacidades do SSI e das FSS. PO2. Melhorar a doutrina de emprego conjunto entre as FFAA e FSS. VO1. Contribuir para uma estratégia abrangente de Segurança Nacional, que optimize a utilização de todos os recursos disponíveis. VO3. Melhorar os mecanismos de cooperação tático/operacional entre as FFAA e FSS. VA3. Dinamizar os CCPA e incrementar a cooperação com a Guarda Civil de Espanha.
DE3. APROFUNDAR a cooperação entre FSS e outros organismos internacionais	PO3. Potenciar a cooperação internacional na execução da política externa. PO4. Incrementar boas práticas e lições aprendidas, resultantes da COVID-19. PA1. Aumentar a participação na GEFC e potenciar o SIVICC e EUROSUR. PA3. Potenciar a cooperação policial internacional, nomeadamente com a EUROPOL. VO4. Potenciar a participação no MPCUE. VA3. Dinamizar os CCPA e incrementar a cooperação com a Guarda Civil de Espanha.

7.5. SÍNTESE CONCLUSIVA

Numa análise ao modelo de gestão de crise que se implementou em Portugal, e tendo em conta a escassez de dados que se podem retirar até ao momento, importa verificar que o modelo assentou em premissas de transversalidade e integração dos vários setores e de aposta na prevenção dos contágios da COVID-19.

Perante a pandemia, o País demonstrou ser detentor de uma resiliência assente numa lógica sistémica, em que a complementaridade e supletividade entre instituições, englobando a sociedade civil, têm sido uma constante, verificando-se um empenhamento generalizado, uma organização eficiente e uma maturidade confiante, que tem permitido uma coesão e mobilização nacionais no combate à COVID-19.

As decisões políticas têm conciliado as recomendações técnicas de vária

ordem, verificando-se que o poder político tem assumido a responsabilidade de gestão e a coordenação de primeira linha dos diversos atores e sistemas que combatem a crise, os quais têm evidenciado uma boa resiliência estrutural, oferecendo eficácia nas operações, sem vacilarem durante a pandemia.

No entanto, esta situação excecional acabou por tornar evidente a necessidade de uma estratégia de segurança nacional, que incorpore todas as dimensões de segurança e defesa, fazendo-as convergir para objetivos comuns, aliás, como se preconiza no Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

A par dessa conveniente evolução, impõe-se uma verdadeira refundação da função Planeamento Civil de Emergência, atualmente integrada nas atribuições da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (*cf.* art.º 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril), mas, porque formalmente inexistente, as FSS mantêm-se afastadas deste domínio.

No que respeita ao SSI, este demonstrou ser um sistema bem consolidado, estável e com um grande resiliência e flexibilidade, onde a GNR e a PSP se constituem como os seus vetores estruturantes. Toda a atividade que tem vindo a ser desenvolvida por estas duas FS ao longo de toda a crise pandémica e dos consequentes estados de emergência, é reveladora que estamos perante forças bem preparadas e alinhadas com as melhores práticas de polícia e segurança, que se apoiam e complementam, merecendo a confiança máxima de todos os cidadãos.

Na realidade, todo o reconhecimento e prestígio que os portugueses atribuem às suas FSS, ao apresentarem uma eficácia no cumprimento da missão que agora se pauta por uma maior exigência e complexidade, sem dar a mínima mostra de incapacidade, e ainda menos de colapso, perante peculiar desafio, é um sinal de esperança e revelador de que mesmo em cenários de elevado risco, Portugal está preparado para se manter como um dos países mais seguros do Mundo.

A principal fragilidade da resposta à pandemia revelou-se no plano logístico, fruto da insuficiência de reservas estratégicas, em especial, de meios e equipamentos de proteção individual, conjugada com os atuais modelos de funcionamento dos canais de abastecimento, assentes no conceito de entrega *just in time*. Neste contexto, cabe equacionar a necessidade de reedificar capacidades logísticas básicas nas FS, capazes de regenerar e manter o nível de prontidão, mesmo em situações de crise generalizada.

Decorrente do que será o novo QFP e a prática do princípio da solidariedade a implementar pela UE, deverá apostar-se no desenvolvimento de capacidades da dimensão policial, e no incremento da cooperação interna, entre as componentes de segurança interna e defesa nacional, e externa com as agências europeias.

As medidas que foram adotadas pelos diferentes governos para limitar a propagação da pandemia, provocaram mudanças no paradigma da criminalidade, e proporcionaram condições favoráveis ao surgimento de novas formas de praticar os ilícitos, pelo que as FSS devem preparar-se para esta nova realidade.

Decorrente de uma reflexão sobre o SSI, mediante uma análise SWOT, identificaram-se as suas potencialidade e vulnerabilidades do ambiente interno, bem como as oportunidades e as ameaças da envolvente externa. Nesta senda, identificou-se um conjunto de LAE que concorrem para a concretização dos DE futuros que se colocam à *dimensão policial* em Portugal.

Em conclusão, esta crise permitiu afirmar que a GNR, como FS assente numa matriz territorial e num espectro abrangente de valências, detentora de um conhecimento singular das pessoas, dos movimentos e do território, fatores que associados à sua atuação em áreas diferenciadas, mas complementares, permitem antecipar cenários, ou intervir de forma mais objetiva, eficiente e robusta na resolução das situações de crise, alicerçada no axioma de que o caráter institucional e condição militares, potenciam o desempenho da função policial e de proteção e socorro, num pilar da resiliência nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borrell J. (2020, 11 de abril). “*Team Europe*” - Resposta global da UE aos países parceiros da Covid-19 e populações frágeis. Retirado de: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77470/%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-global-eu-response-covid-19-supporting-partner-countries-and-fragile-populations_en
- Cardoso, J. F. (2020). *Segurança Sanitária, Segurança Nacional*. IDN Brief Especial Pandemia - COVID-19 e Segurança Sanitária: O que muda? 6. Retirado de: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias_fa/Paginas/IDN-Brief-COVID-19-Seguranca-Sanitaria-que-muda.aspx
- Decisão (UE) 1313/2013 / UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativa a um mecanismo de proteção civil da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, de 20 de dezembro. L 347/924. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=EN>
- Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2019, que altera a Decisão 1313/2013 / UE relativa a um mecanismo de proteção civil da União. Jornal Oficial da União Europeia, de 20 de março. LI 77/1. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019D0420>

- Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março (2020). *Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*. Diário da República, Série I, 55, 13-(2) a 13-(4). Lisboa: Presidência da República.
- Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março (2020). *Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*. Diário da República, Série I, 57, 11-(5) a 11-(17). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril (2020). *Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*. Diário da República, Série I, 66, 31-(2) a 31-(20). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto n.º 2-C/2020, de 20 de março (2020). *Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*. Diário da República, Série I, 76, 7-(8) a 7-(28). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (2020). *Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19*. Diário da República, Série I, 52, 22-(2) a 22-(13). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro (2018). *Cria a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro na Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, Série I, 243, 5836-5837. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Diário da República, Série I, 64, 1798-1808. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010, de 25 de março (2010). *Aprova o Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Delors J. (2020, 28 de março). Falta de solidariedade é um “perigo mortal” para a Europa. Retirado de: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/falta-de-solidariedade-e-um-perigo-mortal-para-a-europa-jacques-delors_n1216295
- Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março (2020). *Declaração de situação de alerta em todo o Território Nacional*. Diário da República, Série II, 52, 452-(3) a 452-(4). Lisboa: Gabinetes do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde.
- Despacho n.º 3372-C/2020, de 13 de março (2020). *Reconhece a necessidade da declaração da situação de calamidade no município de Ovar*. Diário da República, Série II, 54, 318-(2). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Administração Interna.

- Estado-Maior-General das Forças Armadas & Sistema de Segurança Interna (2020). Orientações para articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança. Lisboa: EMGFA/SSI.
- EUROPOL (2020, 27 de março). Pandemic profiteering how criminals exploit the COVID-19 crisis [Página online]. Retirado de: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis>
- Ferreira, P. M. S. (2016). *Planeamento Civil de Emergência. Abordagem integrada* (Tese de Dissertação de Mestrado em Riscos e Proteção Civil). Instituto Superior de Educação e Ciências – Escola de Tecnologia, Engenharia e Aeronáutica [ISEC-ETEA]. Retirado de: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/21892>
- Gaspar, P. (2020, 21 de fevereiro). Intervenção da Secretária de Estado da Administração Interna, no encerramento da Conferência *Infraestruturas Críticas Nacionais* [Página Online] organizada pelo Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, Lisboa. Retirado de: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=planeamento-civil-de-emergencia-e-prioridade-absoluta-do-governo>
- Institute for Economics & Peace (2019). *Global Peace Index 2019*. Retirado de: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPI-2019-web003.pdf>
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2015). *Sétima revisão constitucional*. Diário da República, Série I-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (1986). *Regime do estado de sítio e do estado de emergência*. Diário da República, Série I, 225, 2779-2783. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 27/2006, de 03 de julho (2006). *Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, Série I, 126, 4696-4706. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (2007). *Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública*. Diário da República, Série I, 53, 6065-6074. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*, Diário da República, Série I, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, Série I, 53, 6135 - 6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 2/2020, de 31 de março (2020). *Orçamento do Estado para 2020*. Diário da República, Série I, 64, 2-336. Lisboa: Assembleia da República.

- Lourenço, N., & Costa, A. (Coord.) (2018). *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Lourenço, N., Lopes, A. F., Rodrigues, J. C., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.
- Ministério da Administração Interna. (2020). *Relatório sobre a Aplicação do Estado de Emergência - 19 de março a 02 de abril de 2020*. Lisboa: Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência.
- Ministério da Defesa Nacional. (2013). Conceito estratégico de defesa nacional. Retirado de: <https://www.defesa.gov.pt/pt>
- Organização Internacional do Trabalho (2020, março) Novo coronavírus pode causar perda de 25 milhões de postos de trabalho. Retirado de: <https://unric.org/pt/oit-novo-coronavirus-pode-causar-perda-de-25-milhoes-de-postos-de-trabalho/>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017). *Evaluation Criteria on Resilience*. PO(2017)0094. 24 de fevereiro. Bruxelas: NATO International Staff.
- Pedroso, A. (2009). *Segurança Interna: O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo* [Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados de Direito e Segurança]. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Presidência da República, 2020. *Presidente da República destaca relevância das ações de sensibilização das Forças e Serviços de Segurança*. Retirado de: <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=176302>
- Programa do XXII Governo Constitucional (2019, de 26 de outubro). Retirado de: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial I*. Coimbra: Edições Almedina
- Regulamento (UE) 2013/1052 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 que institui o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur). Jornal Oficial da União Europeia, de 6 de novembro. L 295/11. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1418993536491&uri=CELEX:32013R1052>
- Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, sobre a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, de 4 de dezembro. L 319. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32015R2219>

- Regulamento(UE)2016/1624doParlamentoEuropeue do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Jornal Oficial da União Europeia, de 16 de setembro. L 251/1. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=SK>
- Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624. Jornal Oficial da União Europeia, de 14 de novembro. L 295/1. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=PT>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, Série I, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/2017, de 17 de julho (2017). *Aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras*. Diário da República, Série I, 136, 3760-3789. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-D/2020, de 19 de março (2020). *Declara a situação de calamidade no município de Ovar, na sequência da situação epidemiológica da Covid-19*. Diário da República, Série I, 56, 9-(2) a 9-(3). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- SIC (2020). Até ao final do ano haverá uma nova vaga de Covid-19. Retirado de: <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-03-21-Ate-ao-final-do-ano-havera-uma-nova-vaga-de-Covid-19>
- Tratado da União Europeia e do Tratado sobre funcionamento da União Europeia (versões consolidadas). (2016/C 202/01). Jornal Oficial da União Europeia, de 7 de junho. C202/1. Retirado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC
- União Europeia (2017). *Relatório conjunto ao Parlamento Europeu e ao Conselho, relativo à aplicação do Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas - uma resposta da União Europeia*. JOIN (2017) 30 final. Bruxelas, Comissão Europeia. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2017:0030:FIN:PT:PDF>
- União Europeia (2018). *Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, Aumentar a resiliência e reforçar a capacidade de enfrentar ameaças híbridas*. JOIN (2018) 16 final. Bruxelas, Comissão Europeia. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0016&from=EN>

CAPÍTULO 8

SÍNTESE E PROSPETIVA

Autores:

COR PILAV Fernando Manuel Lourenço da Costa
COR INF Manuel Paulo da Costa Santos
CMG M Paulo Jorge de Oliveira Cavaleiro Ângelo
COR CAV José David Angelino da Graça Talambas
CMG M Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro

Docente responsável:

COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Oficial apoiante:

TCOR ENGEL Pedro Miguel da Silva Costa

8.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresenta-se a síntese das análises anteriormente desenvolvidas, através de uma matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT), que sistematiza as Potencialidades e Vulnerabilidades nacionais mais evidentes no combate à pandemia da *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), assim como as principais Oportunidades e Ameaças externas, que se antecipam para Portugal, no pós-pandemia. Esses fatores foram selecionados com base em dois critérios. Por um lado, são aqueles que se considerou, no âmbito da investigação efetuada em cada dimensão, serem mais relevantes. Por outro lado, são os que se afigura terem mais impacto futuro, nomeadamente nos cenários alternativos.

Efetivamente, como referem Chiavenato e Sapiro (2003, p. 142), na estratégia “não basta o conhecimento e o diagnóstico de como está o ambiente externo e interno [...] É preciso projetar o futuro!”. Esses autores recomendam a construção de cenários alternativos (*Cfr.* Corpo de Conceitos, em Apêndice B), *i.e.*, “referências imaginárias a respeito do futuro”, com o objetivo de “questionar premissas, explorar possibilidades alternativas do futuro e abrir novos caminhos” (Chiavenato & Sapiro, 2003, pp. 142-143). Conforme ilustrado pela Figura 1, esses cenários partem de diagnósticos estratégicos externo e interno (análise SWOT) para, a partir daí, extrapolar futuros alternativos.

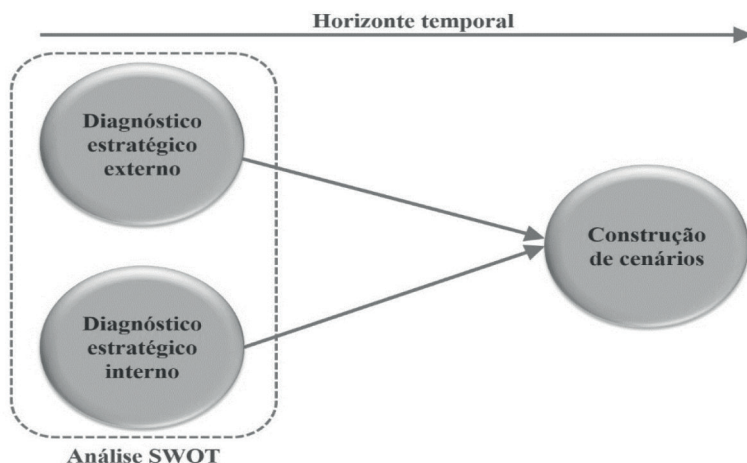


Figura 1 – Bases da construção de cenários

Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato e Sapiro (2003).

Dos diagnósticos estratégicos realizados, inferem-se e descrevem-se cinco cenários alternativos, cujo desenvolvimento depende de duas variáveis principais: os níveis de cooperação e de competição internacional; e o centro de gravidade geográfico das evoluções estratégicas, considerando-se dois polos principais, Euro-Atlântico e Ásia-Pacífico. Além disso, efetua-se também uma análise do posicionamento do País no âmbito das organizações internacionais e das alianças que possam resultar de cada cenário.

8.2. ANÁLISE SWOT

Seguindo a metodologia estabelecida para este trabalho, baseada em análises segundo as dimensões Político-legal, Económica, Social, Tecnológica, Militar e Policial (PESTMP), apresentam-se de seguida as considerações mais relevantes para Portugal, no pós-COVID.

8.2.1. Diagnóstico interno

Numa análise ao ambiente interno, segundo as dimensões supramencionadas, identifica-se um conjunto de Potencialidades e Vulnerabilidades que, seguidamente, se apresentam.

Em primeiro lugar, a coesão dos órgãos de soberania em simultâneo com a elevada disciplina e capacidade de iniciativa evidenciada pela sociedade civil, manifestada na pronta adoção de medidas de combate à crise e no apoio às

estruturas com responsabilidades nesta matéria, foram essenciais para motivar o Governo a seguir caminhos mais assertivos e focados na defesa da vida humana (P1). Além disso, a crescente consciencialização do setor político e da sociedade, para a relevância das capacidades das Forças Armadas (FFAA) e das Forças e Serviços de Segurança (FSS) na resposta e gestão de crises, permitiu o seu emprego em função das necessidades, reforçando a capacidade de combate à pandemia (P2).

Efetivamente, as FFAA possuem um conjunto único de características onde se incluem capacidades diferenciadoras no âmbito nacional, elevada flexibilidade de atuação em qualquer situação, mesmo em contexto não militar, e robusta resiliência implícita na sua génese, que permitiram dar uma resposta efetiva às necessidades de colaboração no combate à pandemia, apoiando várias entidades, nomeadamente através da capacidade de Apoio Militar de Emergência (AME). Esta capacidade é transversal aos ramos das FFAA, o que, juntamente com a importância deste tipo de missões/operações, evidencia a utilidade em implementar um modelo conjunto para a sua consecução, como ficou demonstrado nos incêndios de 2017, confirmado, em 2019, na crise energética, no apoio à reabilitação do porto da Ilha das Flores e nas cheias no Rio Mondego, e, em 2020, na presente pandemia. Neste quadro, a dispersão territorial das unidades militares e as características acima referidas evidenciaram a importância das FFAA como pilar crucial da resiliência nacional (P3).

No âmbito securitário, o Sistema de Segurança Interna (SSI) constitui, também, uma mais-valia, por ser um sistema consolidado, estável e com grande resiliência e flexibilidade, que se articula segundo um modelo de geometria variável. Os vetores estruturantes do sistema são as duas forças de segurança de competência integral: Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana (GNR), que se distinguem, essencialmente, pela sua natureza. A primeira, de natureza civil, dirigida essencialmente para as pessoas. A segunda, de natureza militar, orientada para as pessoas, mas também para o território e para os movimentos, sendo essa intervenção integrada uma importante potencialidade (P4).

No plano social, a forte coesão demonstrada pela generalidade da população, independentemente do estrato social, nível cultural ou faixa etária, traduzida no cumprimento cordato das medidas decretadas pelo governo, muito contribuiu para mitigar os efeitos nefastos da crise (P5). Neste âmbito, também se deve salientar a capacidade de resposta de elevada qualidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e dos seus profissionais, bem como as sinergias estabelecidas entre os setores público e privado da área da saúde (P6).

Passando para os aspetos ligados à tecnologia, o desenvolvimento resultante da revolução digital marcou de forma determinante a capacidade

de reação à pandemia, alterando o padrão de utilização de redes e serviços de telecomunicações, e permitindo perspetivar novos cenários de convergência tecnológica. Assim, Portugal tem vindo a desenvolver um conjunto de iniciativas destinadas a garantir uma utilização mais livre, fiável e segura destas tecnologias propiciadoras de um espaço de interação global. A capacidade e dinâmica de Investigação, Desenvolvimento e Inovação (IDI) no âmbito das tecnologias de ponta, que muitas instituições e empresas demonstraram na crise, tem sido notável, com especial ênfase na resposta às necessidades de material/equipamento sanitário, demonstrando iniciativa e capacidade de concretização, reconhecida internacionalmente (P7).

Outro fator positivo, que pode ser de grande utilidade na recuperação da economia pós-COVID, assenta na diplomacia económica, junto dos parceiros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que poderá permitir uma diversificação de fontes de recursos e de cadeias logísticas, pela ligação privilegiada a África e ao Brasil (P8).

Em termos de fatores negativos, realça-se a inexistência de uma estrutura de gestão de crises, transversal a todas as áreas governativas do Estado, o que constitui uma grande vulnerabilidade que é imperioso colmatar (V1).

Além disso, Portugal não dispõe de um nível de reservas estratégicas, nem capacidade de produção de recursos críticos (e.g., alimentação, água, equipamentos de saúde e medicamentos) suficientes para garantir a resiliência nacional em situações de emergência, como uma pandemia, a que acresce ainda a forte dependência externa em termos energéticos (V2).

No plano económico, apesar do bom desempenho durante o período de recuperação da crise económica da zona euro, o país sofre de elevado nível de endividamento externo (público e privado), dependendo da solidariedade europeia para a recuperação económica no pós-COVID (V3).

Na dimensão social, as medidas de confinamento impostas no âmbito da mitigação da pandemia conduziram a uma perda significativa de postos de trabalho e à redução de remunerações, derivadas do *lay-off* simplificado. Estes fatores originaram elevados níveis de desemprego e de empobrecimento (V4).

Com o isolamento social e o teletrabalho, verificou-se uma utilização massiva da *Internet* e um progressivo aprofundamento da relação do Estado com os cidadãos e empresas por via eletrónica, apesar da baixa literacia digital de parte da população e de algumas áreas e serviços não estarem ainda suficientemente digitalizados. Fruto das interações necessárias ao seu funcionamento, todas as infraestruturas críticas nacionais dependem, em maior ou menor grau, do funcionamento das redes de telecomunicações. Esta situação torna as redes especialmente vulneráveis

a ciberataques que, pela capacidade disruptiva, podem comprometer a sua segurança. O facto das capacidades de cibersegurança e ciberdefesa estarem ainda em consolidação, constitui, neste quadro, uma vulnerabilidade significativa ao nível nacional (V5).

Neste contexto, as FFAA e as FSS, designadamente a GNR pelo seu carácter militar, têm uma função primordial a desempenhar na garantia da resiliência nacional, fruto da prontidão e da capacidade operacional para cenários disruptivos e de alta intensidade. Todavia, o défice de pessoal dessas forças, associado ao adiamento de incorporações, em virtude da declaração do estado de emergência, poderão reduzir a capacidade de resposta a crises como a da COVID-19, particularmente no período de combate aos incêndios rurais, dado o elevado número de recursos humanos afetos a essa tarefa. Assim, o baixo número de efetivos nas FFAA e FSS constitui uma vulnerabilidade, que poderá obrigar a redefinir prioridades de emprego, de forma a salvaguardar o cumprimento das missões fundamentais (V6).

Não obstante o bom nível de resiliência estrutural demonstrado pelos vários sistemas nacionais (aqui incluindo, entre outros, o SNS, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, as FSS e as FFAA), a inexistência de uma estratégia de segurança e defesa, induzindo a convergência desses dois domínios para objetivos comuns, assente em estratégias multissetoriais e integradas, é uma vulnerabilidade que urge suprir, para responder de forma eficiente e integrada às ameaças e crises futuras (V7).

Finalmente, a ausência de uma estratégia nacional de biossegurança e a omissão ou inexistência de Planos de Contingência atualizados e abrangentes, que permitam o planeamento e articulação das várias entidades nacionais, pode tornar o país mais vulnerável a riscos naturais, biológicos ou associados à atividade humana, incluindo os decorrentes de tempestades, sismos, tsunamis, cheias, incêndios ou surtos epidémicos/pandémicos (V8).

8.2.2. Diagnóstico externo

Da análise efetuada ao ambiente externo, segundo as dimensões supramencionadas, identificam-se de seguida as principais Oportunidades e Ameaças que se colocam a Portugal.

Começando pelas primeiras, o crescente protagonismo global da China, com um regime de cariz totalitário, representa uma oportunidade para o reforço de coesão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), potenciando uma concertação alargada, que trave pretensões hegemónicas por parte do Império do Meio (O1). Neste quadro, a presente crise pandémica pode

constituir uma oportunidade para edificação de uma verdadeira política europeia de migração, que seja solidária, mantendo ou aumentando a proteção da vida humana, sem colocar em perigo a coesão, a cultura, a democracia, a economia, a segurança e, enfim, a prosperidade da UE (O2).

Além disso, a presente crise veio demonstrar uma excessiva dependência das principais economias mundiais em termos de recursos estratégicos relativamente à China, o que já começou a motivar uma maior autonomização e diversificação, dos recursos e das respetivas origens (O3).

Ou seja, antecipam-se mudanças de estratégia por parte de diversos países, com a realocização das suas fontes de recursos e das suas cadeias de produção, direcionando-as para países mais próximos geograficamente e mais alinhados politicamente, podendo Portugal beneficiar da atração de investimento para o seu tecido produtivo, nomeadamente através de uma exploração mais eficiente de sinergias com os países da CPLP (O4).

Apesar do previsível desacoplamento entre as principais potências mundiais resultante da globalização, será necessário um maior envolvimento das organizações internacionais e de governança mundial, em áreas críticas como a gestão de crises e as operações humanitárias, o que obrigará a um maior comprometimento da diplomacia nacional e favorecerá um maior envolvimento das FFAA e FSS na satisfação de compromissos internacionais (O5).

No plano tecnológico, as restrições impostas pela pandemia levaram à aceleração da digitalização dos diversos domínios da sociedade, acentuando a aposta nacional na adoção de uma agenda digital. A transformação digital, decorrente da resposta à pandemia em diferentes setores de atividade, da educação à saúde (telemedicina), trará novas oportunidades de cooperação e de desenvolvimento tecnológico, onde Portugal tem potencial humano e recursos para intervir (O6).

As necessidades científico-tecnológicas, que emergiram com a crise, estimularam também, a criação de condições para apoiar empresas de investigação, engenharia, indústria digital e outros setores estratégicos, verificando-se a rápida disponibilização de fundos comunitários, nacionais e, mesmo, privados. É expectável que os mecanismos estabelecidos se prolonguem, face às previsões de duração da crise, o que constitui uma oportunidade para aceder a programas e parcerias multinacionais, captando financiamento externo para projetos de IDI (O7).

Ainda no plano do financiamento externo, Portugal deve explorar as oportunidades proporcionadas pelos programas cooperativos de desenvolvimento de capacidades de defesa, onde se incluem os projetos de Cooperação Estruturada Permanente e de *Smart Defense*, da UE e da OTAN, respetivamente, bem como tirar

partido do reforço de financiamento da UE, previsto em diversas áreas, que podem representar, também, oportunidades para apoiar a edificação de capacidades para as FFAA (com aplicação dual) e FSS, com particular enfoque para as de suporte à resiliência nacional (O8).

Já no domínio das ameaças, cabe destacar o ressurgimento das políticas nacionalistas e protecionistas, muito empoladas pela competição desenfreada entre os Estados-Membros (EM) da UE, pelos recursos críticos de combate à pandemia (A1). Essa reduzida solidariedade demonstrada no seio da UE, evidenciada nas divergências no eixo norte-sul e na dificuldade de articular a gestão das fronteiras do Espaço *Schengen*, mina a coesão da organização, podendo tornar-se um catalisador da sua fragmentação (A2).

Em termos económicos, a crise financeira será, porventura, um dos maiores flagelos no pós-COVID, devido às perdas severas nos índices bolsistas e à elevada contração da atividade económica global. Isso evidencia uma ameaça relevante para Portugal, potenciada pela elevada dívida pública e pela dificuldade de financiamento externo (A3).

Acresce, ainda, a excessiva dependência de Portugal e da UE dos mercados externos, nomeadamente do chinês, no que respeita a recursos críticos, incluindo na área da saúde, *inter alia*, que ficou bem patente durante a crise pandémica (A4).

No plano social, a restrição à livre circulação de pessoas e bens e à liberdade individual, necessária na fase inicial de combate ao surto pandémico, pode-se revelar uma ameaça futura. Se a primeira está associada ao combate à pandemia, com maior ou menor necessidade de confinamento e com naturais implicações sociais, sanitárias e económicas, já a segunda reflete uma aceitação da restrição das liberdades, através da vigilância eletrónica, em benefício da saúde pública (A5).

Da crise económica global criada pela pandemia, poderá resultar, assim, uma crise social profunda, com impacto direto na ordem e tranquilidade públicas, bem como no aumento da taxa de criminalidade, decorrente de elevadas taxas de desemprego e empobrecimento (A6).

Esta crise social concorre de forma substancial para o ressurgimento de ameaças transnacionais, como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, a criminalidade organizada, os tráficos e a pirataria marítima, entre outras (A7).

Em paralelo, antevê-se uma intensificação das ameaças híbridas⁵⁸,

⁵⁸ As ameaças híbridas distinguem-se das ameaças transnacionais por explorarem deliberadamente as vulnerabilidades sistémicas do oponente, em todo o espectro das funções críticas da sociedade, sendo espoletadas por atores estratégicos (Comissão Europeia & Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2016, p. 2; *Hybrid CoE*, 2019).

consubstanciadas no terrorismo, no cibercrime, nas *fake news* e nos ciberataques a infraestruturas críticas do Estado. Efetivamente, a massificação da utilização de plataformas eletrónicas na colaboração remota, tem sido um alvo preferencial dos cibercriminosos e dos agentes externos, sendo notório o aumento, em número e em capacidade disruptiva, destas ações, com repercussões diretas nos Estados e nas organizações, podendo vir a comprometer infraestruturas críticas. Além disso, as campanhas de desinformação lançadas por Estados com intenção de manipulação de outros Estados ou organizações, através dos media e das redes sociais, geram conflitos sociais através de narrativas desestabilizadoras (A8).

As Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças acima identificadas, estão sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Análise SWOT relativa ao impacto da COVID-19 em Portugal

Ambiente interno			
Fatores positivos	<u>Potencialidades</u>	<u>Vulnerabilidades</u>	Fatores negativos
	P1. Coesão dos órgãos de soberania e das forças políticas. P2. Crescente consciencialização do setor político e da sociedade para o emprego das capacidades das FFAA e FSS na resposta e gestão de crises. P3. Capacidade das FFAA, nomeadamente de AME, na resposta e gestão de crises, potenciada pela dispersão territorial das unidades militares. P4. SSI consolidado e estável, resiliente e flexível, assente nas duas forças de segurança, com capacidade de intervenção integrada. P5. Elevada coesão social. P6. Resposta de elevada qualidade do SNS e dos seus profissionais, com sinergias entre os setores público e privado da saúde. P7. Capacidade e dinâmica de IDI de tecnologias de ponta. P8. Diplomacia económica e ligação à CPLP.	V1. Inexistência de uma estrutura nacional de gestão de crises. V2. Reservas estratégicas e capacidade de produção de recursos críticos insuficientes, a que acresce a dependência energética do exterior. V3. Elevados níveis de endividamento externo. V4. Elevados níveis de desemprego e de empobrecimento. V5. Capacidades de cibersegurança e ciberdefesa em consolidação. V6. Baixo número de efetivos nas FFAA e nas FSS. V7. Inexistência de uma Estratégia integrada de Segurança e Defesa. V8. Ausência de uma estratégia nacional de biossegurança e omissão ou inexistência de Planos de Contingência atualizados e abrangentes para fazer face a determinados riscos.	
	<u>Oportunidades</u>	<u>Ameaças</u>	
O1. Reforço da coesão da OTAN e da UE face ao crescente protagonismo da China na cena internacional. O2. Reforço da Política Europeia de migração. O3. Maior autonomização e diversificação relativamente aos recursos estratégicos. O4. Revisão das estratégias económicas dos países ocidentais. O5. Maior cooperação das organizações internacionais e da governança mundial em áreas críticas como gestão de crises e operações humanitárias. O6. Aceleração da digitalização global. O7. Maior cooperação científica internacional. O8. Reforço do financiamento externo para edificação de capacidades no âmbito da segurança, da defesa e da resiliência nacionais.	A1. Ressurgimento de políticas nacionalistas e protecionistas. A2. Perda de coesão ou desagregação da UE. A3. Dificuldade de financiamento externo e possibilidade de nova crise da dívida soberana com fragmentação dos mercados financeiros. A4. Dependência excessiva de recursos críticos de mercados externos, nomeadamente da China. A5. Tendência global para maior restrição à liberdade individual e à livre circulação de pessoas e bens. A6. Deterioração das condições sociais, em resultado da crise económica internacional. A7. Ressurgimento de ameaças transnacionais. A8. Intensificação das ameaças híbridas, designadamente terrorismo, cibercrime, fake news e ciberataques a infraestruturas críticas.		
Ambiente externo			

8.3. CENÁRIOS ALTERNATIVOS

Da análise SWOT apresentada na secção anterior, conclui-se que, no rescaldo da crise pandémica da COVID-19, o Mundo vai seguramente ser diferente. O difícil é prever quanto vai mudar e como vai mudar. É, no entanto, possível identificar algumas *tendências* que se poderão acentuar no futuro, independentemente do cenário (Burrows, 2012, p. 4). Entre essas tendências, importa destacar duas que têm relação com todas as dimensões PESTMP e que terão um impacto particularmente significativo na vertente securitária.

A primeira é o recrudescimento do terrorismo, explorando as fragilidades e o colapso económico dos Estados (*International Crisis Group*, 2020a, p. 10). Efetivamente, a pandemia da COVID-19 poderá contribuir para um conjunto de situações que favorecem o incremento de ações terroristas, nomeadamente:

- Aumento das dificuldades económicas de vastos setores das populações, que ficam mais suscetíveis ao recrutamento por organizações radicais;
- Reduzida capacidade de muitos Estados em impor a sua autoridade no combate a manifestações subversivas, uma vez que as suas preocupações se centram noutros assuntos domésticos; e
- Diminuição da participação dos Estados em operações internacionais antiterrorismo e de estabilização, por dificuldades financeiras e pelo receio de contaminação epidémica em áreas com sistemas sanitários muito débeis.

Segundo o *New York Times*, durante a pandemia, os *talibans* não só ignoraram os apelos a um cessar fogo por razões humanitárias, como intensificaram a sua atividade, desencadeando cerca de 50 a 70 ataques terroristas e provocando uma média de 25 a 40 baixas, por dia, entre as forças afegãs (Mashal, 2020). Por sua vez, o autodenominado Estado Islâmico publicou, na sua *newsletter* de 19 de março, um editorial apelando a que não haja compaixão com os “infieis” e “apóstatas” no momento da crise e clamando por uma intensificação dos ataques, incluindo nas democracias ocidentais (*International Crisis Group*, 2020b; Salem, 2020). O aumento dos ataques terroristas por parte da filial moçambicana do *Daesh*, na província de Cabo Delgado deve merecer cada vez mais atenção (Tavares, 2020, p. 33).

A segunda tendência resulta da exploração maliciosa do domínio informacional, traduzida em intensificação de ciberataques e aumento da desinformação. De facto, com a atividade das pessoas a depender cada vez mais do ciberespaço, nomeadamente devido à disseminação do teletrabalho, aumentam significativamente, a suscetibilidade e o alcance, dos ciberataques. E no início da pandemia foi imediatamente notório um incremento expressivo de ataques

cibernéticos e de tentativas de penetração em sistemas informáticos (*National Cyber Security Centre, 2020a, 2020b; Supreme Headquarters Allied Powers Europe, 2020*). Em Portugal, segundo o Diretor-Geral do Gabinete Nacional de Segurança, que tutela o Centro Nacional de Cibersegurança (A.G. Marques, entrevista telefónica, 25 de abril de 2020), durante o combate à pandemia, verificou-se um crescimento superior a 60% no número de ciberataques, em apenas um mês. Além disso, verificou-se também um “aumento de campanhas organizadas e dirigidas de desinformação e manipulação de opinião pública a um nível sem precedentes” (Melo, 2020).

Embora, ambas as tendências já se manifestem atualmente, é de esperar que se intensifiquem nos próximos anos. Além disso, existe um conjunto de variáveis, que determinarão o futuro ambiente geoestratégico, cuja imprevisibilidade e interação mútua dificultam bastante qualquer exercício de prospetiva, sobretudo quando se tenta projetar o futuro a 10/20 anos de distância⁵⁹. Todavia, para reduzir a incerteza e ajudar a sistematizar os futuros alternativos, recorreu-se a um sistema com dois eixos ortogonais. O eixo horizontal representa o nível de colaboração internacional, variando entre a cooperação generalizada e a competição acentuada. O eixo vertical representa o centro de gravidade geográfico dos principais desenvolvimentos estratégicos, considerando-se os dois polos principais já mencionados: Euro-Atlântico e Ásia-Pacífico, pois o Mundo do futuro será, em grande medida, definido pelas dinâmicas destas regiões.

Esses dois eixos permitem deduzir quatro cenários “extremos, [...] que representam os limites do plausível”⁶⁰ (Chiavenato & Sapiro, 2003, p. 163), cumprindo também o requisito de serem independentes entre si e consequentes (Oppenheimer, 2016, p. 172) (Figura 2).

⁵⁹ Segundo o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, A.S. Ribeiro (2020), uma pandemia desta dimensão provocará efeitos até cerca de 20 anos de distância.

⁶⁰ Neste entendimento, não se considerou o cenário de uma guerra nuclear total, pois ela está para além de qualquer estratégia. Como reconhece Colin Gray (2015), uma guerra nuclear incontrollável exporia ao ridículo a ideia e a prática da estratégia (“*would make a mockery of the very idea and practice of strategy*”, no original). Ainda segundo Colin Gray (2015), a função da estratégia é evitar que alguma vez ocorra uma guerra nuclear absoluta.

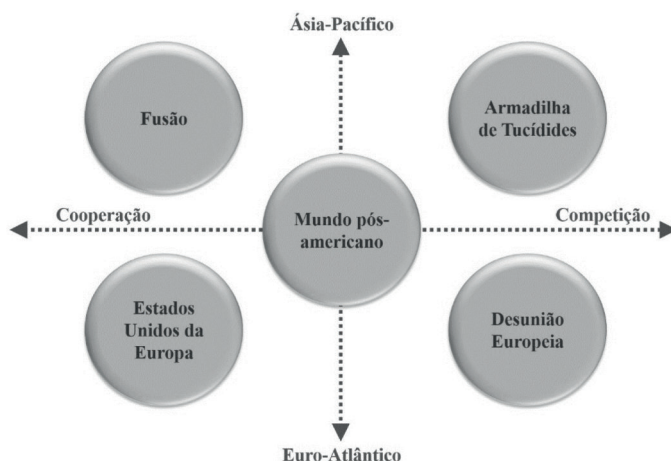


Figura 2 – Futuros alternativos

Esses quatro cenários extremos assentam no entendimento de que o Mundo vai mudar muito significativamente após a pandemia, como defendem, entre outros, Henry Kissinger (2020), Gerd Leonhard (2020), John Allen (2020), Nicholas Burns (2020) ou, entre os portugueses, António Costa Silva (2020, p. 15), Luis Tomé (2020, cit. por Ferreira, 2020) e Alfredo Marvão Pereira (2020, cit. por Tavares, 2020, pp. II-III).

No entanto, também existe um conjunto alargado de analistas que consideram que a COVID-19 vai ser, sobretudo, um catalisador de mudanças que se vêm consolidando nos últimos anos, como por exemplo Richard Haass (2020), Stephen Walt (2020), Kishore Mahbubani (2020), Niall Ferguson (2020) ou, entre os portugueses, Carlos Gaspar (2020), Vasco Rato (2020) e Miguel Monjardino (2020b, p. 29). Dessa forma, considera-se também um cenário que corresponde genericamente a uma aceleração de tendências patentes, sobretudo, desde a Grande Recessão Mundial de 2008 e a crise da dívida pública europeia (ou crise do Euro) que se lhe seguiu. Esse cenário representa, portanto, uma rutura de menor dimensão com a realidade atual, denominando-se **Mundo pós-Americano**.

Relativamente aos cenários extremos acima referidos, dois deles baseiam-se na premissa do aumento da colaboração inter-estatal – aquilo que Gerd Leonhard (2020) apelida de *híper-colaboração* e que Yuval Noah Harari (2020a) designa como *solidariedade global*. Segundo essa premissa, os países interiorizam a necessidade de cooperar para enfrentar os desafios comuns da Humanidade, como sejam as pandemias ou as alterações climáticas. Neste contexto, identificam-se dois cenários geoestratégicos: **Estados Unidos da Europa** e **Fusão**.

Os outros dois cenários extremos assentam na premissa de aumento da competição inter-estatal e dos nacionalismos. Os países reduzem os laços comerciais, com o objetivo de reganhar a sua autossuficiência, renovar as suas reservas estratégicas e retomar o controlo sobre os meios de produção, levando a um desacoplamento das principais economias mundiais, nomeadamente Estados Unidos da América (EUA), China e UE. As disputas agudizam-se, uma vez que cada país está preocupado essencialmente com a sua própria autonomia. Com esta premissa de base, identificam-se, também, dois cenários geoestratégicos: **Desunião Europeia e Armadilha de Tucídides**.

Estes cenários vão ser aprofundados na secção seguinte, sendo que os Apêndices H e I sistematizam os principais elementos caracterizadores de cada um deles. Naturalmente, estes cinco cenários não são mutuamente exclusivos (Oppenheimer, 2016, pp. 118, 162) e entre eles existe todo um conjunto de futuros alternativos intermédios que combinam elementos de cada um dos cinco. Aliás, o mais certo é que o futuro “não será nenhum desses cenários, mas deverá conter elementos de todos eles” (Chiavenato e Sapiro, 2003, p. 163).

8.3.1. Mundo pós-americano⁶¹

8.3.1.1. Descrição do cenário

*“O Mundo não é unipolar, nem multipolar, nem caótico.
É as três coisas ao mesmo tempo.”*

(Joseph S. Nye, 2011)

O desencanto dos EUA com a globalização e com a liberalização do comércio internacional já vinha crescendo há alguns anos, insuflado pelo desemprego e pelo desequilíbrio da balança de pagamentos nacional. A fadiga das longas guerras no Afeganistão e no Iraque, também tinha contribuído para uma tendência de isolacionismo (Haass, 2020), que a pandemia da COVID-19 acentuou. Os EUA abdicam da liderança global (Haass, 2020; Harari, 2020b) e apostam no aprofundamento do relacionamento com países com os quais sentem afinidades económicas, sociais e políticas (Caetano, 2020; Pamuk & Shalal, 2020). Criam, assim, na região do Pacífico, a *Rede de Prosperidade Económica (Economic Prosperity Network)*, com Austrália, Nova Zelândia, Índia, Japão, Coreia do Sul e Vietname (Pompeo, 2020, cit. por Ponnuru, 2020).

A China, apesar de ter sido o território onde se iniciou o surto de coronavírus e da demora na reação inicial, acaba por capitalizar a seu favor a forma determinada

⁶¹ Título de um livro de Fareed Zakaria, publicado em 2008: *The Post-American World*.

como controlou internamente a pandemia. O Império do Meio consegue, também, liderar a resposta internacional à pandemia, apoiando os países mais afetados por todo o Mundo (Campbell & Doshi, 2020).

Na Europa, após uma primeira fase dominada pelo nacionalismo e pelo *Brexit*, a generalidade dos países corrige a sua postura, apoiando-se mutuamente e auxiliando os mais afetados: Itália e Espanha. A própria Comissão Europeia flexibiliza as regras em matéria de auxílios estatais e aligeira, de forma inédita, as regras orçamentais, contribuindo para uma resposta minimamente credível das instituições europeias. Todavia, essa solidariedade fica aquém do que seria desejável e a crise da COVID-19, embora não represente a implosão da UE, deixa marcas visíveis. A integração europeia prossegue, assim, com avanços e recuos, efetuando-se, cada vez mais, a várias velocidades, em domínios que vão da segurança e defesa, à saúde pública, passando pela política de imigração (A.I. Xavier, entrevista telefónica, 4 de maio de 2020).

Em termos macro-económicos, o pós-COVID é marcado pelo desacoplamento entre as economias americana e chinesa (Pei, 2020), com ambas as potências a entrarem num período de alguma tensão, que – embora não seja uma Guerra Fria 2.0 – vai evoluindo progressivamente para uma Guerra Fria 1.5 (Rudd, 2020).

Para compensar as perdas resultantes do desacoplamento entre a sua economia e a americana, a China enceta uma abertura lenta e controlada do mercado interno, ao Japão, à Coreia do Sul e à Europa (Pei, 2020). Além disso, aproveitando as fragilidades estruturais de muitos países asiáticos e africanos, bem como as suas dívidas a bancos chineses, vai consolidando a Iniciativa Faixa e Rota (*Belt and Road Initiative*), correspondente a uma nova rota da seda do séc. XXI (Thorne & Spevack, 2017, p. 13).

Em Portugal, o concurso para o terminal Vasco da Gama, em Sines, é adiado para o pós-pandemia (D.L. de Faria, entrevista telefónica, 11 de maio de 2020). E é já no pós-COVID que um consórcio chinês acaba por ganhar o concurso para esse terminal, ao mesmo tempo que empresas estatais chinesas negociam apoio logístico na ilha Terceira⁶² – ambos importantes para a Iniciativa Faixa e Rota (Wijeratne, Rathbone & Wong, 2018).

Não obstante, por todo o Mundo os países procuram cadeias logísticas mais compactas, privilegiando as relações comerciais com as nações mais próximas, para reduzir a dependência do transporte global (Monjardino, 2020a, p. E-28). A globalização prossegue, assim, embora com menor intensidade e com a China a

⁶² Recorde-se que altos dignitários chineses fizeram sucessivas visitas às Lajes, na ilha Terceira: Wen Jiabao, então Primeiro-Ministro, em junho de 2012; o Presidente Xi Jinping em julho de 2014; e o Primeiro-Ministro Li Keqiang, em outubro de 2016.

assumir um papel central, graças à sua Iniciativa Faixa e Rota.

Para não alienar parceiros económicos, a China faz alguns progressos em matéria de direitos humanos e de proteção da propriedade intelectual (Pei, 2020), adiando, também, o seu sonho de reintegração de Taiwan – embora mantendo as construções e a ocupação nas ilhas e ilhéus do mar do Sul da China.

Em termos científico-tecnológicos, os EUA mantêm uma posição de vanguarda, incluindo na biotecnologia, acabando por ser laboratórios norte-americanos quem desenvolve a primeira vacina contra o novo coronavírus (Campbell & Doshi, 2020). No caso das redes de 5G, a sua implementação em termos globais é repartida entre empresas norte-americanas e chinesas, com estas últimas a beneficiarem do crédito granjeado com o apoio concedido pela China durante o combate à pandemia (Monjardino, 2020a, p. E-26).

No que respeita à vertente militar, a OTAN perde coesão, devido à diminuição do interesse dos EUA e à dificuldade crescente dos aliados em assegurarem o nível de investimento em defesa a que se haviam comprometido na Cimeira de Gales em 2014 (Gvosdev, 2020). A “erosão da comunidade transatlântica” (Daehnhardt, 2020) só não é mais acentuada devido à necessidade em dissuadir as tentativas russas de expandir a sua esfera de influência. Neste quadro, a OTAN inclui a resiliência como uma das suas funções estratégicas, apostando decididamente na proteção de infraestruturas de segurança e de outras infraestruturas civis críticas, com particular atenção à cibersegurança (Kramer, Binnendijk & Hamilton, 2015, p. 12). A maior capacidade de resiliência perante ataques convencionais ou híbridos, permite, também, aos aliados europeus reduzir a dependência relativamente aos EUA, pelo menos na primeira fase de uma eventual ofensiva.

Na UE, o pilar de segurança e defesa (que toca no âmago da soberania das nações) vai-se enfraquecendo progressivamente e cessam os apelos à criação de Forças Armadas Europeias.

8.3.1.2. Posicionamento internacional de Portugal

Com a perda de coesão da OTAN e da UE, os fóruns multilaterais de geometria variável ganham peso na arquitetura mundial, essencialmente assentes em relações comerciais e em afinidades culturais. Nesse panorama, Portugal deve reforçar a sua participação e valorizar duas organizações fundamentais para os seus interesses estratégicos: a CPLP e o Diálogo 5+5 (ver breve descrição de Organizações/Fóruns Internacionais em Apêndice J). Fruto da centralidade da China na nova ordem económica mundial e das fortes relações comerciais que tem com quase todos os países lusófonos, é natural o aumento do dinamismo do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (*Fórum de Macau*).

Já no que se refere à OTAN e à UE, Portugal deve aproveitar os mecanismos existentes para aprofundar os seus relacionamentos a Sul. Assim, no âmbito da OTAN, Portugal deve estimular a dinamização do *Diálogo do Mediterrâneo* e reforçar a sua posição no *NATO Strategic Direction-South Hub*, pelo seu envolvimento em África e pelas ligações que possui com a União Africana e com a *Economic Community of West African States*. No âmbito da UE, Portugal deve reforçar a sua participação na *União para o Mediterrâneo*.

8.3.2. Estados Unidos da Europa

8.3.2.1. Descrição do cenário

*“A solidariedade é contagiosa – e está no âmago da nossa União.
E graças a esse impulso a verdadeira Europa está de volta.
A que coopera para fazer o que nenhum de nós poderia fazer sozinho.”*

(Leyen, 2020)

O imprevisível surto pandémico, de rápida progressão e dimensão à escala global, provocou, inicialmente, um efeito de protecionismo e isolacionismo no seio dos EM da UE. As políticas nacionalistas e pouco cooperativas para com os mais afetados, não só evidenciaram pouca solidariedade intra-europeia, como dinamitaram a coesão da UE (Daehnhardt, 2020).

A pandemia marcou o novo futuro da Europa e o seu papel no Mundo, com grandes mudanças na governação global e nos modelos económicos, redesenhando uma nova ordem geopolítica, geoeconómica e geotecnológica (Mettler, 2020, p. 2).

Assim, de forma célere e inteligente, a Europa percebe como sair deste precipício global e alicerça-se na coesão, solidariedade, entreaajuda, política comum e, sobretudo, na “União na Diversidade”, fazendo jus ao mote da UE: ***In Varietate Concordia***.

É neste cenário de prosperidade e coesão que a UE começa a dar passos firmes para afirmar a sua centralidade, como referência para a década seguinte, nas diversas dimensões, inclusivamente na saúde, que passa a poder contar com uma política comum.

A Europa aproveita a brecha deixada pelas guerras comerciais e recriminações mútuas entre os EUA e a China, para dinamizar a indústria no espaço comunitário, com uma maior envolvência dos países menos desenvolvidos. Aproveita o facto de o foco da atenção estar nas mudanças climáticas, nas questões éticas e nas regras quanto à aplicação das Tecnologias de Informação (TI) e da Inteligência Artificial (IA), para começar a trilhar o caminho na nova ordem mundial (Islam, 2020). Consolida o seu papel de farol da democracia e de superpotência padrão, com equilíbrio entre

objetivos económicos, sociais e ambientais, implementando soluções multilaterais e colaborativas, contrariamente a um Mundo dominado pelo nacionalismo e pela política de soma zero (Mettler, 2020, p. 3). A política energética assume lugar de destaque, ganhando-se a aposta de 27% do seu consumo final bruto em 2030, ser proveniente de fontes renováveis, reduzindo assim a dependência de importação de combustíveis fósseis, predominantemente da Rússia, da Noruega e do Médio Oriente (Ministry of Defence [MoD], 2018, p. 213). Emergem também novos e carismáticos líderes, que primam pela transparência e pela confiança que inspiram aos cidadãos europeus (Harari, 2020a), a par de uma aposta equilibrada na ciência e na tecnologia.

A UE constrói um novo sistema mais inclusivo de governação global e desenvolve um plano financeiro-humanitário, especialmente destinado a países com menores capacidades (Islam, 2020). Mantém uma ligação comercial mais moderada com a China e com os EUA, ao mesmo tempo que reforça a união bancária (MoD, 2018, p. 217). O Eurogrupo e o Banco Central Europeu (BCE) revitalizam a economia europeia, através da injeção de muito capital vivo, um pouco à semelhança do plano Marshall⁶³ (Reis, 2020). Além disso, a economia é definitivamente relançada, através da ajuda determinante dos recém-criados incentivos europeus e da introdução de algumas ferramentas do Mecanismo Europeu de Estabilidade, facilitadoras do acesso à dívida de curto-prazo (Bettencourt, 2020). Finalmente, surge um entendimento global de todos os EM para a criação de um mecanismo de mutualização da dívida, através da emissão das chamadas *coronabonds*, aliviando, especialmente, as nações com maior dívida pública e consequente maior dificuldade na recuperação económica.

A criação de empregos, resultante do incentivo europeu aos pequenos empreendedores, microempresas e iniciativas locais, permite atenuar o impacto social da crise pandémica. A resiliência dos povos e a capacidade de adaptação a novos modelos e a novas formas de trabalhar, também se constituem como um tónico para o futuro social da Europa (INOVA, 2020, pp. 11-16).

Em plena *segunda era das máquinas*⁶⁴, com uma extraordinária evolução tecnológica e uma fusão homem-máquina, apesar da controvérsia criada à volta das políticas de privacidade, de liberdade dos cidadãos e de repressão, a UE regulamenta de forma muito clara o âmbito da sua utilização. Industrializa-se de novo e recupera a competitividade, não só em domínios convencionais e inovadores,

⁶³ Ajuda económica dos EUA à Europa, no valor de cerca de 14 mil milhões de dólares, na época (equivalente a cerca de 100 mil milhões de dólares em 2018, corrigido pela inflação (Wikipedia, 2020b).

⁶⁴ Segundo Brynjolfsson e McAfee (2014, p. 10), do *Massachusetts Institute of Technology*, estamos atualmente numa época de transformações abruptas, a que chamam a *segunda era das máquinas* – tendo a primeira era correspondido à revolução industrial.

muito sustentados no desenvolvimento tecnológico, nas telecomunicações e nas energias renováveis (Gaspar, 2020), mas também no domínio espacial, a reboque do reconhecimento, pela OTAN, do espaço como novo domínio operacional.

O projeto das Forças Armadas Europeias começa a tornar-se uma realidade, com um orçamento de defesa e segurança reforçado, justificado pela progressiva erosão da relevância da OTAN, fruto do desinteresse demonstrado pelos EUA. Com o desenvolvimento do embrião das futuras Forças Armadas Europeias, multiplicam-se os projetos colaborativos e os mecanismos de cooperação de defesa bilateral e multilateral, com enfoque no apoio às populações em catástrofes ou pandemias.

Os Estados Unidos da Europa (EUE) nascem de forma surpreendente, com uma estreita colaboração de todos os EM, tornando-se autossuficientes e líderes globais e fazendo esquecer o *Brexit* (Leonhard, 2020). *Brexit* esse, também esquecido pela maioria dos britânicos que, conscientes das dificuldades de resolução de forma isolada, dos problemas associados à pandemia, são cada vez mais favoráveis à manutenção de vários acordos europeus, inclusivamente, sugerindo ao poder político uma colaboração e cooperação estreita com a UE (Buchan, 2020). Esta consciência global leva ao (re)aprofundamento progressivo dos laços económicos e financeiros (e, até, militares) do Reino Unido com a UE, reabrindo o debate, entre os britânicos, sobre um regresso à união. Assim, e não sem alguma controvérsia, o governo britânico marca novo referendo sobre a (re)adesão aos EUE, numa altura em que as sondagens populares indicam uma tendência para uma inversão dos resultados de 2016.

8.3.2.2. Posicionamento internacional de Portugal

Neste quadro de um bloco federativo europeu, Portugal terá naturalmente que privilegiar as relações intra-europeias, sem desprezar os laços transatlânticos e orientais. Deve dar especial atenção às oportunidades de industrialização e desenvolvimento de tecnologia, aproveitando da melhor forma todos os incentivos disponibilizados. No âmbito do *Portugal Space*⁶⁵, deve reforçar a sua participação no programa espacial europeu e perseguir o desiderato de fixar na ilha de Santa Maria, uma base espacial europeia com capacidade de lançamento de satélites para órbitas baixas (Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2016), valorizando, assim, a posição geoestratégica dos Açores em prol do acesso ao espaço e a capacidade de participação na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

⁶⁵ Denominação da Agência Espacial Portuguesa, com o fim de desenvolver o setor nacional do espaço e promover e executar a Estratégia Portugal Espaço 2030 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2019, de 7 de março).

Nestas circunstâncias, Portugal deve reduzir a sua dependência de mercados ocidentais e orientais, procurando, simultaneamente, as oportunidades oferecidas pela CPLP, com especial incidência no continente africano, com menos riscos do que os associados às potências expansionistas (Gaspar, 2020).

Quanto à OTAN, deve continuar a ser uma prioridade nacional, assegurando-se um contributo efetivo de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) nos gastos com a defesa.

8.3.3. Desunião Europeia

8.3.3.1. Descrição do cenário

*“O que prevemos raramente ocorre;
o que menos esperamos geralmente acontece.”*

(Benjamin Disraeli, 1871)

A crise desencadeada pela COVID-19 veio exacerbar as desigualdades no seio da UE, reavivar feridas mal saradas entre mais ricos e mais pobres e acentuar as profundas diferenças entre países do norte e do sul. O combate à pandemia foi marcado por uma gritante falta de solidariedade entre EM e por um reavivar das tensões intraeuropeias que caracterizaram o pós-crise financeira de 2008 (Daehnhardt, 2020).

As economias nacionais mais frágeis interrompem as tendências de melhoria registadas antes da crise, tanto na relação entre a dívida pública e o PIB, como na solidez do sistema financeiro (Silva, 2020). Saem especialmente afetadas as economias mais pequenas e abertas, com elevada dependência do turismo e do comércio a retalho, ou com um tecido empresarial sustentado por pequenas e médias empresas, sectores fortemente atingidos pela crise a nível global, sobretudo pela ocorrência de vagas sucessivas de infeção e pelo alcance do vírus, generalizado a todo o planeta (Silva, 2020).

O *lay-off* não é suficiente, o trabalho a tempo parcial também não resolve tudo, a taxa de desemprego sobe para dois dígitos levando os sindicatos a desencadear as típicas ações de luta para forçar os Governos e os patrões a melhorarem os apoios sociais (subsídio de desemprego, formação e reconversão profissional) e a criarem novos postos de trabalho (Villalobos & Crisóstomo, 2020).

A crise deixa marcas profundas, tanto na educação e formação, como no trabalho ou nos negócios e, até mesmo, na forma de viver em sociedade; as TI assumem relevância generalizada, só conhecida pelas gerações mais novas e por um nicho de empresas “tecnológicas”; a transformação digital impõe-se prontamente e permite evidenciar a capacidade de adaptação, flexibilidade e resiliência de empresas e pessoas a novos modelos de funcionamento (INOVA,

2020, p. 10). Neste contexto, o recurso às plataformas tecnológicas, como *internet*, redes de comunicações, portais colaborativos, serviços de videoconferência, entre outros, vem aumentar a relevância da cibersegurança, como forma de garantir a confiança dos utilizadores nas tecnologias (Barbas, 2020, p. 6).

As *coronabonds* nunca chegam a concretizar-se e o programa de recompra de dívida, pelo BCE, revela-se insuficiente para travar as dívidas galopantes dos países mais afetados pela pandemia, obrigando alguns Estados a abandonar a Zona Euro, para adotarem políticas orçamentais e monetárias autónomas, que permitam recuperar da crise, alavancando a economia e garantindo estabilidade social, financeira e empresarial (Bettencourt, 2020).

O Espaço *Schengen* é abolido devido à necessidade de controlar os fluxos de pessoas, com fins sanitários, e a livre circulação de pessoas e bens torna-se uma utopia do passado, apesar da História ensinar que não é encerrando permanentemente as fronteiras que os países se protegem e evitam pandemias desta natureza. Cada país é deixado à sua mercê, sem o apoio e a confiança dos restantes, muito contribuindo para o início do fim (Harari, 2020a).

Os princípios fundadores do projeto europeu começam a dar sinais de fragilidade, desequilíbrio e instabilidade interna, acabando por deixar ruir toda a estrutura (Nunes, 2020). Primeiro as questões comerciais, depois as políticas comuns da agricultura e das pescas, quase em simultâneo os assuntos jurídicos e a cooperação policial. Com a falta de diálogo político e de consensos em matérias de interesse comum, desmorona-se também a PCSD, terminando o sonho iniciado em Roma e consolidado com sucessivos tratados que culminaram no de Lisboa (UE, 2016, pp. 59-84).

Por fim, aquilo que tinha demorado décadas de cuidadosa diplomacia e laboriosa ação política a construir, dissolve-se em poucas semanas, devido a um vírus microscópico, com a Rússia e a China a estimularem, na sombra, as divisões internas (Cristiani, 2019; Islam, 2020). A Europa fragmenta-se em grupos mais pequenos de países que se associam por afinidades históricas, culturais ou geográficas, como é o caso dos estados do Benelux, os Bálticos, os da região dos Balcãs e os do Sul.

Neste quadro de dissolução, França, Itália e Espanha dinamizam a criação de uma união económica de países do Sul da Europa, convidando Portugal, Malta, Chipre e Grécia a aderirem: formaliza-se o EuroMed.

8.3.3.2. Posicionamento internacional de Portugal

Com esta nova realidade, o país vê-se forçado a repensar a sua política externa, adotando um conjunto de medidas tendentes a minimizar os efeitos da desintegração europeia, nomeadamente através do reforço da ligação a

outras instituições, organizações e alianças internacionais, bem como através da cooperação com os tradicionais e novos parceiros comerciais, para explorar de forma eficiente as novas tendências.

Neste quadro, no âmbito multilateral, Portugal deve potenciar o ímpeto inicial no seio do EuroMed, para estreitar relações comerciais com esses países e recuperar boas práticas em matérias de circulação de pessoas e bens, taxas alfandegárias e cooperação em domínios de interesse recíproco. Deve reforçar as ligações aos parceiros lusófonos e dinamizar a atividade no seio da CPLP, com enfoque no desenvolvimento económico associado aos valores culturais e históricos, em que a língua é o denominador comum. E deve promover, de forma mais participativa, ações de cooperação no seio do Diálogo 5+5, para desenvolver um ambiente de confiança propício à colaboração no âmbito da Segurança e Defesa (Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, 2020).

No âmbito bilateral, Portugal deve fortalecer as relações comerciais, com parceiros tradicionais, como EUA, Alemanha e Reino Unido; bem como procurar explorar novos mercados, noutros países, como é o caso da Polónia, Roménia, Turquia, Índia e África do Sul. Além disso, deve dar particular atenção às relações com a China, com especial interesse no desenvolvimento da Iniciativa Faixa e Rota, que poderá trazer vantagens para Portugal.

No que respeita à OTAN, sempre que possível e em coerência com a postura no EuroMed, Portugal deve alavancar as iniciativas ligadas ao flanco Sul, nomeadamente as que diretamente se relacionam com o aprofundamento do *Diálogo do Mediterrâneo* e com o reforço do *NATO Strategic Direction-South Hub*.

8.3.4. Fusão⁶⁶

8.3.4.1. Descrição do cenário

“Fusão é o outro final do livro, descrevendo o que nós vemos como possível melhor cenário.”

(Burrows, 2012)

A gestão caótica da crise da COVID-19 por parte de Donald Trump, não assumindo a liderança ao nível global, conforme os seus antecessores no passado (Harari, 2020a), leva-o a perder as eleições presidenciais (Yaffa, 2020). O recém-eleito Joe Biden, traz os EUA de regresso ao centro do palco, aprofundando o acordo comercial assinado com a China em 2019.

⁶⁶ Designação inspirada na publicação norte-americana *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, do *National Intelligence Council*, designando um cenário em que a China e os EUA colaborariam numa gama alargada de assuntos, levando a uma cooperação global mais acentuada (Burrows, 2012, p. 120).

Na China, a insatisfação popular relativamente à liderança de Xi Jinping já vem de longe, agravada pelas fraturas expostas pela COVID-19, atrasando o combate à epidemia e originando um elevado número de doentes e mortos (Ronkin, 2020). Quando se torna evidente a responsabilidade das autoridades chinesas na ocultação da origem e proveniência do coronavírus (Campbell, Atwood & Perez, 2020), os protestos iniciados em Hong-Kong alastram a toda a China, levando a uma mudança de liderança no Partido Comunista Chinês. Xi Jinping é substituído por um moderado que aprofunda o diálogo com os EUA, efetua uma profunda reforma política e acelera a abertura da economia ao exterior (Pei, 2020).

A Rússia perde importância devido à bipolarização EUA-China, o que leva o seu presidente a virar-se para o interior, determinado a atingir o poder eterno no Kremlin, convencido que só poderá restaurar a relevância da Rússia na cena internacional através da concentração do poder em si próprio. Neste quadro, a Bielorrússia decide integrar a Federação Russa (Yaffa, 2020).

Ao reforçar o poder dos Estados e aumentar a sua interdependência (Carreiras & Malamud, 2020), a pandemia constitui uma oportunidade para as duas maiores economias do Mundo colocarem de lado as diferenças e trabalharem em conjunto (China and America: The Blame Game, 2020, p. 55). A relação entre ambas as potências materializa-se numa aliança a dois: G2 ou “*Chimerica*” (Niall Ferguson, 2008), com a finalidade de resolver em conjunto os grandes problemas globais, evitando uma nova guerra fria (Bergsten, 2009; Brzezinski, 2009; Kissinger, 2011, p. 279).

A recuperar do esforço do combate à pandemia, as debilitadas economias de todo o Mundo são forçadas a repensar a lógica tradicional, entrando numa nova era de pós-crescimento, mais sustentado, no que Leonhard (2020) designa por 4P: *População, Planeta, Propósito e Prosperidade*. A crise do petróleo, provocada pela guerra de preços e pela COVID-19, confirma o declínio da indústria dos combustíveis fósseis, de tal forma que o investimento em novas explorações passa a ser considerado quase criminoso (Leonhard, 2020). Gradualmente, os transportes públicos nos grandes centros urbanos são assegurados por veículos elétricos autónomos, alicerçados nos avanços do *deep learning* da IA (Lee, 2019, pp. 155-167). A China e os EUA anunciam um projeto de colaboração para exploração de recursos na Lua, celebrando um acordo internacional que regulamenta o acesso ao espaço (Perragin & Renouard, 2020, p. 65).

O regresso dos critérios políticos e estratégicos ao comando da economia da UE é uma mudança crucial, que torna possível a reindustrialização da Europa, para recuperar a sua competitividade em domínios críticos, abrindo a possibilidade de uma nova convergência com África. Efetivamente, faz mais sentido investir a fundo na industrialização do continente vizinho do que exportar capitais e tecnologia para a

China, dessa forma reduzindo a sua dependência em relação a esse país (Gaspar, cit. por Ferreira, 2020). No pós-COVID, o trabalho à distância assume preponderância em muitas profissões (Leonhard, 2020), são reforçados os mecanismos de proteção social e laboral, e é introduzido o Rendimento Básico Incondicional (Neves & Merril, 2020).

As tecnologias de informação e comunicação, bem como o comércio digital, estão, sem sombra de dúvida, entre os vencedores da época da pandemia e a colaboração científica constitui um dos efeitos positivos dessa crise (Leonhard, 2020). O novo acordo comercial celebrado entre os EUA e a China assegura aos norte-americanos o controlo das matérias ligadas à *segunda era das máquinas*, i.e., a liderança tecnológica da idade da informação ou, como lhe chama Kai-Fu Lee (2019, p. 21), a revolução da IA. Como resultado, os EUA lideram a transição para as redes 5G, a nível mundial, empurrando a Huawei para o mercado chinês e para os países da sua órbita (Schiller, 2020, p. 77). Em compensação, deixam para a China o controlo da economia ligada à *primeira era das máquinas*, concedendo-lhe o domínio da logística internacional da globalização e permitindo-lhe concretizar o projeto emblemático da Iniciativa Faixa e Rota (Hass & Dong, 2020).

Com a entrada da Bósnia e Herzegovina, Ucrânia e Geórgia (OTAN, 2020a), a OTAN conta já com 33 nações aliadas. O apoio e a resposta eficaz aos pedidos de assistência dos aliados e parceiros durante a pandemia da COVID-19, tornaram bem clara a sua importância. A Aliança Atlântica renova o conceito estratégico, os processos de tomada de decisão, os mecanismos de financiamento e os procedimentos internos, aumentando a capacidade de reunir o consenso e responder aos novos desafios e oportunidades, e garantindo a sua relevância para a segurança internacional e para o progresso da Humanidade (Ellehuus, 2020). A geografia estratégica da OTAN é reorientada para o eixo norte-sul e, designadamente, para o Mediterrâneo (Gvosdev, 2020).

Na UE, a recessão económica pós-COVID promove o reforço de projetos colaborativos e de mecanismos de cooperação de defesa bilateral e multilateral (Daehnhardt, 2020), aprofundando o desenvolvimento e partilha de capacidades conjuntas entre os seus membros, de forma a garantir o pilar de segurança e defesa.

No virar da pandemia, a Organização das Nações Unidas (ONU) desempenha um papel central na resposta responsável e coordenada às crises e questões globais (Von Hippel & Kent, 2020).

8.3.4.2. Posicionamento internacional de Portugal

Portugal mantém a sua posição de aliança com os EUA e de parceria com a China. Refletindo os equilíbrios mundiais, a transição para o 5G, em Portugal, é entregue a uma empresa tecnológica norte-americana e a concessão

do terminal Vasco da Gama do porto de Sines é ganha por uma firma estatal chinesa (Negócios, 2016).

A UE mantém-se um pilar fundamental para o desenvolvimento económico e social do País, defensor do aprofundamento do projeto europeu (Silva, 2018).

Para Portugal, a Aliança Atlântica continua a ser a prioridade em termos de segurança e defesa, assumindo, como membro fundador, um contributo efetivo de 2% do PIB nos gastos com a defesa. A reorientação estratégica para o eixo norte-sul e para a região do Mediterrâneo vai de encontro aos interesses nacionais.

A preparação e a resposta a pandemias são uma prioridade de segurança nacional (Tomé, cit. por Ferreira, 2020), bem como a continuação da aposta na cibersegurança, assente num “plano de defesa informática nacional” (Martins, 2020).

Em articulação com a ONU e a UE, incrementa-se a participação conjunta dos países da CPLP nas operações internacionais de apoio à paz e na segurança do Golfo da Guiné, vetor fundamental para o reforço do papel estratégico da Lusofonia e de Portugal.

8.3.5. Armadilha de Tucídides

8.3.5.1. Descrição do cenário

“Foi a ascensão de Atenas e o medo que ela inspirou em Esparta, que tornou a guerra inevitável.”

(Tucídides, séc. V a.C.)

A expressão *armadilha de Tucídides* é uma metáfora empregue para designar a escalada de competição que leva, habitualmente, a que a potência dominante (atualmente, os EUA) e a potência em ascensão (a China) acabem por se envolver num conflito armado. Um risco associado à *armadilha de Tucídides* é que um acontecimento relativamente comum pode desencadear um conflito de larga escala. Efetivamente, quando uma potência em ascensão ameaça destronar uma potência dominante, as crises daí emergentes, que antes poderiam ser contidas, podem desencadear um conjunto de reações que conduzam a situações indesejadas, por ambas as partes (Allison, 2015).

Na ordem global pós-COVID, os líderes americanos e chineses ficam presos nas engrenagens desta *armadilha* histórico-estratégica, que os condiciona até ao confronto (Zajec, 2020). Tudo começa quando os dois países mais poderosos do Mundo mergulham numa guerra de narrativas sobre as causas da pandemia e a repartição da culpa pelos efeitos globais que causou (Hass & Dong, 2020). Isso numa altura em que, por todo o Mundo, o arrastamento da crise pandémica obriga os governos a reforçar a sua rede de segurança social e a reconstruir a sua credibilidade

fiscal, dando espaço a líderes mais centralizadores para reconfigurarem o Estado nas respostas às necessidades básicas das suas populações (Curran, 2020).

Entretanto, a devastação económica mundial gerada pela pandemia beneficia a China, dando-lhe a oportunidade de expandir o seu domínio nas cadeias de abastecimento e nos mercados globais, à medida que o resto do Mundo recupera lentamente (Bruyère & Picarsic, 2020). A estratégia *Made in China*⁶⁷ garante a Pequim uma modernização industrial sem precedentes, incluindo a substituição da tecnologia estrangeira pela inovação desenvolvida internamente (Tunsjø, 2020), assegurando-lhe uma vantagem tecnológica sobre o Ocidente (Leonte, 2019).

Acentua-se a competição pela hegemonia, entre os EUA e a China, a qual marca de modo determinante a agenda das relações internacionais (Ângelo, cit. por Ferreira, 2020), minando a interdependência económica e a tendência mundial de globalização (Tunsjø, 2020). Essa competição acaba por desaguar numa Guerra Fria 2.0, caracterizada por escaramuças digitais, visando influenciar e desestabilizar o adversário, com uma ameaçadora proliferação de atividades de recolha de informações, sabotagem e desinformação (Rudd, 2020).

Efetivamente, Pequim considera a presença dos EUA na Ásia uma anomalia histórica e mantém um ressentimento sobre a política norte-americana em assuntos como comércio, direitos humanos e Taiwan (Haass, 2020), aproveitando o *momentum* para aumentar as suas atividades militares no mar do Sul da China (Lendon, 2020) e para reforçar a sua posição na região do Pacífico (Barnes, 2020), tirando partido da significativa perda de capacidade de atuação dos EUA (Zhuo, 2020). Este clima de tensão precipita a ocorrência de escaramuças envolvendo meios aeronavais norte-americanos e chineses, originando uma escalada militar que acaba por espoletar uma *guerra limitada*. Esta guerra circunscreve-se aos meios militares em confronto direto - com recurso a armamento convencional - e ao local em que ocorrem - mar do Sul da China e espaço aéreo sobrejacente - não extravasando aos territórios continentais dos países contendentes, evitando-se deste modo a escalada para uma guerra total.

Os membros da OTAN apoiam o aliado norte-americano (Gaspar, cit. por Ferreira, 2020), embora alguns deles de forma pouco convicta (Gvosdev, 2020). E, mesmo entre os inequívocos apoiantes dos EUA, muitos países hesitam em enviar forças para o Pacífico, para combater uma superpotência como a China. Finalmente, encontra-se um equilíbrio, em que os EUA movimentam boa parte dos seus grupos aeronavais para o Pacífico, integrando forças dos aliados mais leais, ficando os meios dos restantes aliados a ocupar posições na retaguarda.

⁶⁷ Estratégia lançada pelo primeiro-ministro chinês Li Keqiang, em 2015, com o objetivo de conduzir o país a uma modernização industrial (Yang, 2018).

8.3.5.2. Posicionamento internacional de Portugal

Neste cenário, o escalar da tensão política e militar entre os EUA e a China obriga a uma reconfiguração do espaço geopolítico e a um alinhamento estratégico por parte dos aliados europeus da OTAN.

Portugal, juntamente com os restantes aliados europeus, alinha-se com o eixo Euro-Atlântico reforçando o legado histórico e patrimonial da OTAN e transmitindo uma mensagem clara ao Império do Meio da determinação, solidariedade e coesão da Aliança, assim contendo eventuais pretensões globais por parte da China.

Este cenário não deixa outra alternativa a Portugal senão reduzir drasticamente as relações comerciais com a China e voltar as costas à Iniciativa Faixa e Rota. Desta forma, Portugal deve reforçar a procura de parceiros comerciais alternativos, no sentido de reduzir a dependência da China, virando-se para os mercados de África e da América do Sul, tirando partido da CPLP.

A relação privilegiada com os seus parceiros africanos da CPLP pode servir como alavanca no desenvolvimento de relações comerciais com outros países africanos, sobretudo da África subsariana. Relativamente à América do Sul, Portugal conta com o Brasil, maior país do Mercosul, de forma a desenvolver novas parcerias comerciais. A CPLP perfila-se, assim, como um instrumento fundamental para o reforço do papel estratégico da Lusofonia e de Portugal para a segurança e o desenvolvimento.

Por outro lado, a Rússia estreita os laços de cooperação estratégica com a China, em oposição à OTAN e aos EUA, mas continua a manter uma forte ligação económica com alguns dos países da UE, motivada essencialmente pela dependência energética desses países europeus e pela fragmentação das relações comerciais com a China.

8.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após este exercício de cenarização, importa reiterar que nenhum desses futuros está pré-determinado e que as escolhas dos povos e das nações (individual ou coletivamente, com intenção ou por acaso) constituirão as principais variáveis para determinar o futuro, reiterando-se que o mais certo é a realidade vir a combinar elementos dos diversos cenários alternativos (Chiavenato e Sapiro, 2003, p. 163).

Além disso, as projeções efetuadas podem ser significativamente influenciadas pela ocorrência de um choque estratégico, *i.e.*, de um evento totalmente inesperado, de grande impacto, capaz de originar uma descontinuidade ou uma alteração abrupta do ambiente global, aquilo que alguns analistas designam como *cisne negro* (*black swan*), *jóquer* (*wild card*) ou *catalisador da mudança* (*game changer*) (Oppenheimer, 2016, p. 159).

Não obstante, os cinco cenários construídos visaram estabelecer referenciais para ajudar a refletir sobre o posicionamento de Portugal nos novos arranjos internacionais que podem surgir no pós-COVID, sendo que a Figura 3 sintetiza a evolução provável dos principais atores analisados (países e organizações internacionais).

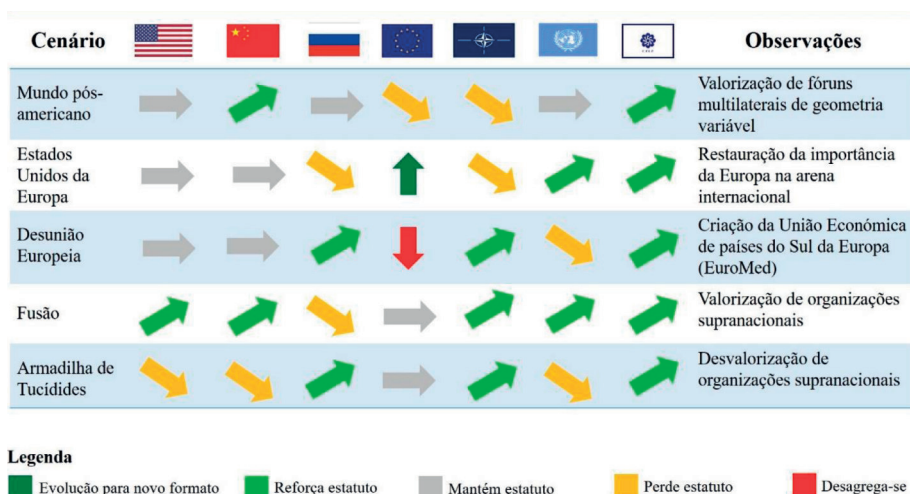


Figura 3 – Evolução provável dos principais atores analisados em cada cenário

Uma das principais conclusões é que, em qualquer dos cenários, a CPLP tem boas probabilidades de reforçar o seu estatuto, como alternativa de concertação a outros fóruns que poderão acusar algum desgaste (nos cenários de maior competição) ou como alternativa de desenvolvimento, assente em fortes relações culturais (nos cenários de maior cooperação). Neste quadro e sem esquecer o peso decisivo do Brasil na CPLP, esta pode e deve constituir-se como um fórum de excelência para uma cooperação centralizada em África. Esse reforço do envolvimento nesse continente deve passar pelo alargamento dos Estados com estatuto de observadores associados da CPLP (J.F. Ribeiro, 2020), grupo em que já se incluem 18 países, além da Organização dos Estados Ibero-americanos (CPLP, s.d.). De qualquer forma, a adesão, como observadores associados, de nações como a Índia, a Austrália ou países europeus sem laços históricos com África (como os países Nórdicos), poderá constituir uma mais-valia, alavancando um fortalecimento do papel interventor da CPLP nesse continente (J.F. Ribeiro, 2020).

Antes de finalizar, impõe-se uma reflexão final sobre as eventuais implicações desta pandemia para as FFAA portuguesas, tomando por base as

tendências, já identificadas, de incremento do terrorismo e de exploração maliciosa do domínio informacional, com intensificação de ciberataques e aumento da desinformação. Estas tendências não são propriamente novas, decorrendo do aumento da competição ao nível global e da crescente assertividade de diversos atores internacionais, que procuram influenciar o ambiente estratégico, de acordo com os seus interesses. Isso permite enquadrar estas tendências num conceito que tem ocupado lugar de destaque nas análises estratégicas recentes: o de *ameaças híbridas*.

Estas ameaças procuram enfraquecer a nação-alvo, física e psicologicamente, visando, sobretudo, o governo, a população e os serviços/estruturas que suportam o seu funcionamento.

Assim, a resposta às ameaças híbridas passa por resistir e por recuperar dos choques provocados pelos eventuais ataques, ou seja, dito de outra forma, passa por incrementar a *resiliência nacional*. E embora as ameaças híbridas, na maioria dos casos, não tenham natureza militar, as FFAA não podem deixar de ter uma estratégia para as enfrentar, a qual deve consubstanciar-se em dois níveis (*Multinational Capability Development Campaign*, 2019, pp. 5-6):

- Incrementar a resiliência da componente militar da defesa nacional, de forma a assegurar a capacidade de comando e controlo, de projeção, de sustentação e de combate, em qualquer situação; e

- Contribuir para a resiliência nacional, nomeadamente através da deteção antecipada de ameaças híbridas (o que implica informações confiáveis), da dissuasão contra agressores híbridos e da resposta a ataques neste âmbito, em particular no apoio ao cumprimento dos sete Requisitos Base (RB) da resiliência (embora a liderança da resposta não recaia, normalmente, nas FFAA).

Daqui resultam quatro consequências principais para o futuro das FFAA portuguesas.

A primeira é a necessidade de aumentar a coordenação entre as FFAA e os outros atores (públicos e privados) que contribuem para a resposta nacional a ameaças híbridas, nomeadamente:

- (i) Entidades estatais, como o Sistema de Informações da República Portuguesa, as FSS, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, o SNS e o Centro Nacional de Cibersegurança, entre outros;
- (ii) Setor privado, especialmente nas áreas das telecomunicações, do transporte e da energia; e
- (iii) Academia, que pode dar um contributo relevante, sobretudo na área da cibersegurança.

A segunda é a importância de articular estratégias e modelos de atuação com as organizações internacionais, nomeadamente OTAN e UE, que têm cooperado muito ativamente nesta matéria e que possuem estruturas próprias para apoiar as nações e coordenar os principais vetores da resiliência nacional. No âmbito da OTAN, realça-se o compromisso nacional em cumprir os sete RB que fazem parte da estratégia aliada para reforçar a resiliência de cada nação e, consequentemente, da organização no seu todo. Relativamente à UE, salienta-se a sua utilidade na resposta a ameaças híbridas, visto estar mais talhada para lidar com o setor civil, que suporta boa parte dos RB da resiliência.

A terceira é a necessidade de ajustar as estratégias militares, nos domínios genético (avaliando a necessidade de edificar novas capacidades ou de adaptar algumas das existentes), estrutural (estudando modelos de organização mais ágeis) e operacional (incrementando o treino e o empenhamento interagências), para permitir uma colaboração mais efetiva na resposta a ataques híbridos, sem prejudicar a missão principal das FFAA, de defesa convencional do território nacional.

A quarta é a importância da cooperação com os países africanos da CPLP na melhoria da sua resiliência nacional, sobretudo na componente de segurança e defesa, fundamental para enfrentar ameaças híbridas, como o terrorismo em Moçambique, o narcotráfico na Guiné-Bissau ou a pirataria marítima em S. Tomé e Príncipe.

Em suma, a pandemia da COVID-19 está a constituir um importante teste à resiliência dos Estados. No pós-COVID, antecipa-se que os testes à resiliência nacional se multipliquem, em Portugal e em espaços estratégicos de interesse nacional, obrigando a uma preparação adequada, nomeadamente ao nível militar, pois a resiliência pode e deve servir como a primeira linha de defesa num ambiente de segurança cada vez mais complexo e imprevisível. A questão que se coloca a Portugal não é se consegue evitar uma nova pandemia no futuro, mas se está melhor preparado para a enfrentar!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 5+5 Defence. (2020). 5+5 Defence Initiative. [Página online]. Retirado de <https://www.5plus5defence.org/Pages/default.aspx>
- 5+5 Dialogue. (2020). Medthink 5+5. [Página online]. Retirado de <https://medthink5plus5.org/en/the-dialogue-55/#dialogue>
- African Union. (2020). About the African Union. [Página online]. Retirado de <https://au.int/en/overview>

- Allen, J. (2020, 20 de março). The History of COVID-19 Will Be Written by the Victors. Em: *Foreign Policy, How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic*. [Página online]. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Allison, G. (2015, 24 de setembro). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*. Retirado de www.theatlantic.com: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>
- Barbas, J. (2020, março). IDN Brief: Terá o COVID-19 impacto na Cibersegurança e Ciber-Resiliência? [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=67#sthash.gsV8gg5p.dpbs>
- Barnes, J. E. (2020, 5 de abril). U.S. Military Seeks More Funding for Pacific Region After Pandemic. *The New York Times*. Retirado de <https://www.nytimes.com/2020/04/05/us/politics/us-china-military-funding-virus.html>
- Bergsten, F. (2009, setembro/outubro), Two's Company. *Foreign Affairs*. Retirado de <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1068613>
- Bettencourt, N. (2020, 2 de abril). 1 de abril de 2021. *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/opiniao/1-de-abril-de-2021/>
- Bruyère, E. & Picarsic, N. (2020). Viral moment - China's Post-COVID Planning. *Horizon Advisory*. Retirado de <https://www.horizonadvisory.org/news/coronavirus-series-report-launch-viral-moment-chinas-post-covid-planning>
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: W. W. Norton & Company.
- Brzezinski, Z. (2009). The Group of Two that will change the world. *Financial Times*. Retirado de https://www.ft.com/intl/ems/s/0/d99369b8-e178-11dd-afa0-0000779fd2ac?nclink_check=1
- Buchan, L. (2020, 16 de abril). Coronavirus: Three-quarters of public favour working with EU to get vital protective equipment. *Independent*. Retirado de <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/coronavirus-eu-uk-protective-equipment-european-medicines-agency-a9466936.html>
- Burns, N. (2020, 20 de março). In Every Country We See the Power of the Human Spirit. Em: *Foreign Policy, How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic*. [Página online]. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Burrows, M. (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington, DC: National Intelligence Council.

- Caetano, E. (2020, 4 de maio). EUA prepara sanções e quer empresas sem dependência da China. *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/2020/05/04/eua-prepara-sancoes-e-quer-empresas-sem-dependencia-da-china/>
- Campbell, J., Atwood, K., & Perez, E. (2020, 16 de abril). AP report claims China knew of pandemic danger in Wuhan even as officials downplayed risk of virus. *CNN*. Retirado de <https://edition.cnn.com/2020/04/15/politics/us-intelligence-virus-started-chinese-lab/index.html>
- Campbell, K. & Doshi, R. (2020, 18 de março). The Coronavirus Could Reshape Global Order. *Foreign Affairs*. Retirado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>
- Carreiras, H. & Malamud, A. (2020, 14 de abril). Geopolítica do coronavírus. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/14/mundo/opiniaio/geopolitica-coronavirus-1911550>
- Chiavenato, I., & Sapiro, A. (2003). *Planejamento Estratégico. Fundamentos e Aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda.
- China and America: The Blame Game. (2020, 21 de março). *The economist*, March 21st-27th 2020, 55-56.
- Comissão Europeia & Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (2016, 6 de abril). *Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas – Uma resposta da União Europeia (Comunicação Conjunta ao Parlamento e ao Conselho)*. Bruxelas: Autor.
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (s.d.). Observadores associados. [Página online]. Retirado de <https://www.cplp.org/id-2765.aspx>
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso – Vol. I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cristiani, D. (2019, 24 de abril). Italy Joins the Belt and Road Initiative: Context, Interests, and Drivers. *The Jamestown Foundation – Global Research & Analysis*. Retirado de <https://jamestown.org/program/italy-joins-the-belt-and-road-initiative-context-interests-and-drivers/>
- Curran, J. (2020, 7 de abril). COVID-19 triggers a reset of domestic and international institutions. [Página online]. Retirado de <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/07/covid-19-triggers-a-reset-of-domestic-and-international-institutions/>
- Daehnhardt, P. (2020, março). IDN Brief: A pandemia COVID-19 e a segurança e defesa europeia. [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=67#sthash.gsV8gg5p.dpbs>
- Economic Community of West African States. (2020). Basic Information. [Página online]. Retirado de <https://www.ecowas.int/about-ecowas/basic-information/>

- Ellehuus, R. (2020, 2 de abril). NATO Responds to the Covid-19 Pandemic. [Página online]. Retirado de <https://www.csis.org/analysis/nato-responds-covid-19-pandemic>
- Ferguson, N. (2008, 17 de novembro). Team Chimerica. *The Washington Post*. Retirado de https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/16/AR2008111601736_pf.html 1/
- Ferguson, N. (2020, 18 de abril). Why Trump and Xi might both lose the corona wars. *The Spectator*. Retirado de <https://www.spectator.co.uk/article/corona-wars>
- Ferreira, L. (2020, 26 de março). Geopolítica do vírus: o choque América-China? *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/mundo/geopolitica-do-virus-o-choque-america-china-11990132.html>
- Forum Macao. (2020). About Us. [Página online]. Retirado de <https://www.forumchinaplp.org.mo/>
- Gaspar, C. (2020). IDN Brief: Cisnes Negros. [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=67#sthash.gsV8gg5p.dpbs>
- Gray, C. S. (2015). *The Future of Strategy*. Cambridge: Polity Press.
- Gvosdev, N. (2020, 23 de março). The Effect of COVID-19 on the NATO Alliance. [Página online]. Retirado de <https://www.fpri.org/article/2020/03/the-effect-of-covid-19-on-the-nato-alliance/>
- Haass, R. (2020, 7 de abril). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. *Foreign Affairs*. Retirado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Harari, Y. N. (2020a). Yuval Noah Harari: the world after coronavirus. *Financial Times*. Retirado de <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>
- Harari, Y. N. (2020b). Disease in a world without a leader. *Time*, 46-47.
- Hass, R. & Dong, K. (2020, 1 de abril). The US, China and Asia after the pandemic: more, not less, tension. [Página online]. Retirado de <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/01/the-us-china-and-asia-after-the-pandemic-more-not-less-tension/>
- Hybrid CoE – The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. (2019). Hybrid Threats [Página online]. Retirado de <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>
- INCoDe.2030. (Fundação para a Ciência e Tecnologia). (2019). *AI Portugal 2030 - Portuguese National Initiative on Digital Skills – An Innovation and growth strategy to foster Artificial Intelligence in Portugal in the European context*. Lisboa: Autor.

- INOVA. (2020). Tendências para um mundo pós COVID-19. [Página online]. Retirado de <https://www.inovaconsulting.com.br/downloads/>
- International Crisis Group. (2020a, 24 de março). Covid-19 and Conflict: Seven Trends to Watch (Crisis Group Special Briefing N.º 4). Nova Iorque / Bruxelas: Autor.
- International Crisis Group. (2020b, 31 de março). Contending with ISIS in the Time of Coronavirus. Retirado de <https://www.crisisgroup.org/global/contending-isis-time-coronavirus>
- Islam, S. (2020). Three scenarios for a COVID-19 world: we can still make the right choices. [Página online]. Retirado de <https://www.friendsofeurope.org/insights/three-scenarios-for-a-covid-19-world-we-can-still-make-the-right-choices/>
- Kissinger, H. (2011). *On China*. London: Penguin Books, Ltd.
- Kissinger, H. (2020, 3 de abril). The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *The Wall Street Journal*. Retirado de <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>
- Kramer, F. D., Binnendijk, H., & Hamilton, D. S. (2015). *NATO's New Strategy: Stability Generation*. Washington: Atlantic Council – Brent Scowcroft Center on International Security.
- Lee, K. F. (2019). *As superpotências da Inteligência Artificial: A China, Silicon Valley e a Nova Ordem Mundial*. (M. E. Cardoso, Trad.) Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Lendon, B. (2020, 7 de abril). Coronavirus may be giving Beijing an opening in the South China Sea. *CNN*. Retirado de <https://edition.cnn.com/2020/04/07/asia/coronavirus-china-us-military-south-china-sea-intl-hnk/index.html>
- Leonhard, G. (2020). Welcome to The Great Transformation: How Covid-19 changed our world: Futurist Gerd Leonhard looks back from the near Future. *The Futures Agency*. Retirado de <https://www.futuristgerd.com/2020/03/a-crisis-is-a-terrible-thing-to-waste-how-covid-19-changed-our-world-futurist-gerd-leonhard-looks-back-from-the-near-future/>
- Leonte, A. (2019). The West has more to gain from allowing Chinese tech into its markets than from seeking to block it. *South China Morning Post*. Retirado de <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3038888/west-has-more-gain-allowing-chinese-tech-its-markets-seeking-block>
- Leyen, U. (2020, 4 de abril). How our Europe will regain its strength: op-ed. [Página online]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_20_602

- Mahbubani, K. (2020, 20 de março). A More China-Centric Globalization. Em: *Foreign Policy, How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic*. [Página online]. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Martins, H. (abril de 2020). IDN Brief: Segurança Sanitária, Cibersegurança e Soberania. [Página online]. Retirado de https://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_abril2020.pdf
- Mashal, M. (2020, 24 de abril). Taliban Ramp Up Attacks Even as Coronavirus Spreads in Afghanistan. *New York Times*. Retirado de <https://www.nytimes.com/2020/04/24/world/asia/taliban-attacks-afghanistan-coronavirus.html>
- McClintock, R. (1967). *The meaning of limited war – The diplomacy of force and the force of diplomacy under the Pax Ballistica*. Boston: Houghton Mifflin.
- Melo, H. G. (2020, 24 de abril). Teletrabalho, redes e a covid-19. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/24/opiniao/opiniao/teletrabalho-redes-covid19-1913027>
- Mettler, A. (2020). *The Future is Now*. [Página online]. Retirado de <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/index.html>
- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. (2016). Está nas nossas ambições lançar um pequeno satélite. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/portugal/esta-nas-nossas-ambicoes-lancar-um-pequeno-satelite-5470592.html>
- Ministry of Defence. (2018). *Global Strategic Trends – The Future Starts Today* (6th Ed.). [Página online]. Retirado de <https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends>
- Monjardino, M. (2020a, 28 de março). A pandemia e a tentação imperial da China. *Expresso*, N.º 2474, E-22-E-28.
- Monjardino, M. (2020b, 4 de abril). Primeiras reflexões. *Expresso*, N.º 2475, 29.
- Multinational Capability Development Campaign (MCDC) – MCDC Countering Hybrid Warfare Project. (2019, março). *Countering Hybrid Warfare: Conceptual Foundations and Implications for Defence Forces*. Norfolk: Autor.
- National Cyber Security Centre. (2020a, 16 de março). Cyber experts step in as criminals seek to exploit Coronavirus fears. [Página online]. Retirado de <https://www.ncsc.gov.uk/news/cyber-experts-step-criminals-exploit-coronavirus>
- National Cyber Security Centre. (2020b, 3 de abril). *What are the implications of COVID-19 for the cyber threat?* Londres: Autor.
- Negócios. (2016, 15 de maio). Sines pode ser destino da Rota da Seda do Século XXI. *Jornal de Negócios*. Retirado de https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/detalhe/sines_pode_ser_destino_da_rota_da_seda_do_seculo_xxi?ref=DET_relacionadas

- Neves, C. & Merril, R. (2020, 13 de abril). Solidariedade europeia em tempos de pandemia: em defesa do rendimento básico incondicional. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/13/economia/opiniao/solidariedade-europeia-tempos-pandemia-defesa-rendimento-basico-incondicional-1911546>
- Nunes, I. (2020, março). IDN Brief: A Europa e as Crises. [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=67#sthash.gsV8gg5p.dpbs>
- Oppenheimer, M. F. (2016). *Pivotal Countries, Alternate Futures – Using Scenarios to Manage American Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020a, 6 de abril). Enlargement. [Página online]. Retirado em de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020b). Mediterranean Dialogue. [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52927.htm
- Pamuk, H., & Shalal, A. (2020, 4 de maio). Trump administration pushing to rip global supply chains from China. *Reuters*. Retirado de <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-china/trump-administration-pushing-to-rip-global-supply-chains-from-china-officials-idUSKBN22G0BZ>
- Pei, M. (2020, 3 de abril). Foreign Affairs: China's Coming Upheaval. *Foreign Affairs*. Retirado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-03/chinas-coming-upheaval>
- Perragin, C. & Renouard, G. (2020, abril-maio). L'Odyssée de L'Espace. *Le Monde Diplomatique: Chine-États-unis-Le Choc du XXI siècle, Numéro 170, Bimestriel*, 64-68.
- Ponnuru, R. (2020, 4 de maio). A Good Trade Idea from the Administration. *National Review*. Retirado de <https://www.nationalreview.com/corner/trade-policy-economic-prosperity-network-alliance-of-trusted-partners/>
- Rato, V. (2020). IDN Brief: Relações Sino-Americanas. [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=67#sthash.gsV8gg5p.dpbs>
- Reis, B. (2020, março). IDN Brief: COVID-19 será um novo 11 de setembro? [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=67#sthash.gsV8gg5p.dpbs>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2019, de 7 de março (2019). *Cria a Agência Espacial Portuguesa*. Diário da República, 1.ª Série, 51, 1576-1577. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (2020, 21 de abril). *Audiência do Almirante Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas na Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República*. AR TV, Lisboa.

- Ribeiro, J. F. (2020, 7 de maio). *Cenários prospectivos para o posicionamento internacional de Portugal. Prioridades estratégicas*. Palestra no Instituto Universitário Militar em 7 de maio, Lisboa.
- Ronkin, N. (2020, 3 de Fevereiro). Coronavirus Crisis Exposes Fundamental Tension in Governing China. [Página online]. Retirado de <https://aparc.fsi.stanford.edu/china/news/coronavirus-crisis-exposes-fundamental-tension-governing-china-says-stanford-sociologist-and>
- Rudd, K. (2020, 6 de maio). The Coming Post-COVID Anarchy: The Pandemic Bodes Ill for Both American and Chinese Power – and for the Global Order. *Foreign Affairs*. Retirado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>
- Salem, K. (2020, 24 de abril). ISIS looks to prosper in a world distracted by the virus. *The Interpreter* (Published Daily by the Lowy Institute). Retirado de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/isis-looks-prosper-world-distracted-virus>
- Schiller, D. (2020, abril-maio). Qui Surveille, La CIA ou Huawei? *Le Monde Diplomatique: Chine - États-Unis le choc du XXIe siècle, Numéro 170, Bimestriel*, 75-77.
- Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. (2020). Cooperação no Mediterrâneo Ocidental. Retirado de <https://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/OrganizacoesMultilaterais/CoopMediterraneoOciden/Paginas/default.aspx>.
- Silva, A. (2018, 5 de junho). Portugal e o futuro da União Europeia (Versão portuguesa do ensaio “Portugal and the Future of the European Union”, Brown Journal of World Affairs, Spring/Summer 2018, Volume XXIV, Issue II). *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/especiais/portugal-e-o-futuro-da-uniao-europeia/>
- Silva, A. C. (2020, 17 de março). Coronavírus: o cisne negro da modernidade. *Público, Ano XXXI, n.º 10.919*, 15.
- Silva, J. (2020, 17 de abril). Impacto “significativo” da covid-19 em Portugal: Fitch prevê contração de 3,9% na economia e défice de 4%. *Expresso*. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-04-17-Impacto-significativo-da-covid-19-em-Portugal-Fitch-preve-contracao-de-39-na-economia-e-defice-de-4>.
- Supreme Headquarters Allied Powers Europe. (2020, 20 de março). Cyber crime amidst of COVID-19 threat. [Página online]. Retirado de <https://shape.nato.int/news-archive/2020/cyber-crime-amidst-of-covid19-threat-countering-malicious-activities>
- Tavares, J. P. (2020, 18 de abril). Daesh à conquista do Norte do país. *Expresso*, N.º 2477, 33.

- Tavares, P. (2020, 25 de abril). O século XXI será o primeiro com imaginação para mudar sem guerra? *Diário de Notícias (Suplemento)*, Ano 156.º, N.º 55.157, II-IV.
- The Southern Hub. (2020). About Us. [Página online]. Retirado de <https://thesouthernhub.org/about-us>
- Thorne, D., & Spevack, B. (2017). *Harbored Ambitions – How China’s Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific*. Washington: Center for Advanced Defense Studies (C4ADS).
- Tunnsjø, Ø. (2020, 4 de abril). The new US-China superpower rivalry. [Página online]. Retirado de <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/04/the-new-us-china-superpower-rivalry/>
- União Europeia (2016). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. *Jornal da União Europeia*. Retirado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF
- Union for the Mediterranean. (2020). Who we are. [Página online]. Retirado de <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/>
- Villalobos, L. & Crisóstomo, P. (2020, 21 de abril). Apoio a fundo perdido para empresas após “layoff” totaliza 1179 milhões. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/21/economia/noticia/apoio-fundo-perdido-empresas-apos-layoff-totaliza-1179-milhoes-1913192>.
- Von Hippel, K. & Kent, R. (2020, 20 de março). In a World of Pandemics and ‘Black Sky Hazards’, Can the UN Be Rendered Fit for the 21st Century?. [Página online]. Retirado de <https://rusi.org/commentary/world-pandemics-and-%E2%80%98black-sky-hazards%E2%80%99-can-un-be-rendered-fit-21st-century>
- Walt, S. M. (2020, 20 de março). A World Less Open Prosperous, and Free. Em: *Foreign Policy, How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic*. [Página online]. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- Wijeratne, D., Rathbone, M., & Wong, G. (2018, 22 de janeiro). *A Strategist’s Guide to China’s Belt and Road Initiative*. Retirado de <https://www.strategy-business.com/feature/A-Strategists-Guide-to-Chinas-Belt-and-Road-Initiative?gko=a98e0>
- Wikipedia. (2020a). Benelux. *Wikipedia*. Retirado de <https://en.wikipedia.org/wiki/Benelux>
- Wikipedia. (2020b). Plano Marshall. *Wikipedia*. Retirado de https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall

- Yaffa, J. (2020, 12 de março). Vladimir Putin Positions Himself to Become Russia's Eternal Leader. *The New Yorker*. Retirado de https://www.newyorker.com/news/dispatch/vladimir-putin-positions-himself-to-become-russias-eternal-leader?utm_source=onsite-share&utm_medium=email&utm_campaign=onsite-share&utm_brand=the-new-yorker
- Yang, Y. (2018). What happens to 'Made in China 2025' as trade war fears grow. *South China Morning Post*. Retirado de <https://www.scmp.com/tech/enterprises/article/2138680/what-happens-made-china-2025-trade-war-fears-grow>
- Zajec, O. (2020, abril-maio). Le piège de Thucydide. *Le Monde Diplomatique - Chine États Unis - Le choc du XXIe siècle, Numéro 170, Bimestriel*, 28.
- Zhuo, C. (2020, 3 de abril). Chinese Navy holds drills amid US violation. *China Military*. Retirado de http://eng.chinamil.com.cn/view/2020-04/03/content_9784343.htm

APÊNDICE A – LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

3D Três Dimensões

5G Quinta Geração

A

A Ameaças

AM Análise Morfológica

AME Apoio Militar de Emergência

ANACOM Autoridade Nacional de Comunicações

ANEPC Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

ANI Agência Nacional de Inovação, S. A.

ANPC Autoridade Nacional de Proteção Civil

AR Assembleia da República

B

BCE Banco Central Europeu

BdP Banco de Portugal

BQR Biológico, Químico e Radiológico

BTID Base Tecnológica e Industrial de Defesa

C

C2 Comando e Controlo

CA Centro de Acolhimento

CAX *Computer Assisted Exercise*

CCD Centro de Ciberdefesa

CCOM Comando Conjunto para as Operações Militares

CCPA Centros de Cooperação Policial e Aduaneira

CE Comissão Europeia

CEDN Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEM Conselho Estratégico Militar

CEMGFA Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CEPOL Agência da União Europeia para a Formação Policial

CERT Computer Emergency Response Team

Cfr. Conforme

CLFL/N Católica Lisbon Forecasting Lab/NECEP

CMP Câmara Municipal do Porto

CMX *Crisis Management Exercise*

CNCS Centro Nacional de Cibersegurança

CNPC Comissão Nacional de Proteção Civil

CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CNSP	Conselho Nacional de Saúde Pública
COVID-19	<i>Corona virus disease 2019</i>
CPC	Célula Permanente de Crise
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
POG	Curso de Promoção a Oficial General
CPX	<i>Command Post Exercise</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSP	Cuidados de Saúde Primários
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna

D

DARPA	<i>Defense Advanced Research Projects Agency</i>
DE	Desafio Estratégico
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGS	Direção-Geral da Saúde
DIROP	Diretiva Operacional
DPR	Decreto do Presidente da República

E

EEIN	Espaço Estratégico de Interesse Nacional
EGF	<i>European Gendarmerie Force</i>
EHCI	<i>Euro Health Consumer Index</i>
EM	Estado-Membro/Estados-Membros
EMEE	Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ERPI	Estruturas residenciais para idosos
ETC	(Emprego medido em) Equivalente a Tempo Completo
EUA	Estados Unidos da América
EUE	Estados Unidos da Europa
EUROPOL	<i>European Union Agency for Law Enforcement Cooperation</i> [Serviço Europeu de Polícia]

F

FFAA	Forças Armadas
FIEP	Associação de Forças de Polícia e Gendarmes Europeias e Mediterrânicas com Estatuto Militar

FMI	Fundo Monetário Internacional
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança

G

GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GEFC	Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GHS	<i>Global Health Security</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana

H

HFAR	Hospital das Forças Armadas
HMB	Hospital Militar de Belém

I

I&D	Investigação e Desenvolvimento
IA	Inteligência Artificial
IBERPOL	Escola Iberoamericana de Polícia
IdD	Plataforma das Indústrias de Defesa
IDI	Investigação, Desenvolvimento e Inovação
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militar
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IUM	Instituto Universitário Militar

L

LAE	Linha de Ação Estratégica/Linhas de Ação Estratégicas
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LDN	Lei de Defesa Nacional
LMPQF	Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	Lei de Segurança Interna

M

M€	Milhão de euro
MAI	Ministro da Administração Interna/Ministério da Administração Interna
MDN	Ministro da Defesa Nacional/Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministro das Finanças
MoD	<i>Ministry of Defence</i>
MPCUE	Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia

N

NBQR	Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

O

O	Oportunidades
OCDE	Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico
OI	Organizações Internacionais
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

P	Potencialidades
PA	Estratégias que usam as Potencialidades para evitar as Ameaças
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PPCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança
PCE	Planeamento Civil de Emergência
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESTMP	Político-legal, Económica, Social, Tecnológica, Militar e Policial
PESTS	Político-legal, Económica, Social, Tecnológica e Securitária
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Polícia Judiciária
PLACON	Plano de Contingência
PM	Primeiro-Ministro
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNEPC	Plano Nacional Estratégico de Proteção Civil
PO	Estratégias que usam as Potencialidades para obter vantagens sobre as Oportunidades
PORDATA	Base de Dados Portugal Contemporâneo
PPCUE	Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia
PPUE	Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia
PR	Presidente da República
ProCiv	Proteção Civil
PSP	Polícia de Segurança Pública
PUC-CPI	Ponto Único de Contacto para Cooperação Policial Internacional

Q

QFP	Quadro Financeiro Plurianual
-----	------------------------------

R

RA	Regiões Autónomas
RB	Requisitos Base
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REM	Reserva Estratégica de Medicamentos
RESEE	Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência

S

SARS-CoV-2	Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2
SDN	Sistema de Defesa Nacional
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SF	Sistema de Forças
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SNPC	Sistema Nacional de Proteção Civil
SNPCE	Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SRPC	Serviços Regionais de Proteção Civil
SSI	Sistema de Segurança Interna
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TI	Tecnologias de Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TN	Território Nacional

U

UE	União Europeia
UEPS	Unidade de Emergência e Proteção e Socorro
UMLDBQ	Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química

V

V	Vulnerabilidade
VA	Estratégias que minimizam as Vulnerabilidades para evitar as Ameaças
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VO	Estratégias que usam as Oportunidades para superar as Vulnerabilidades

W

WEF	<i>World Economic Forum</i>
-----	-----------------------------

APÊNDICE B – GLOSSÁRIO E CORPO DE CONCEITOS

CAPÍTULO 2 ¹

Acidente grave – “Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

Catástrofe – “Acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional” (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

Crise – “Uma situação grave, inesperada e muitas vezes perigosa, que exige uma ação atempada; uma situação que pode afetar ou ameaçar vidas, o ambiente, infraestruturas críticas ou funções sociais fundamentais; pode ser causada por catástrofes naturais ou provocadas pelo homem” (European Centre for Disease Prevention and Control, 2018).

Multilateralismo – “Método que torna possível domesticar o poder e transformar a anarquia do sistema de Estados numa sociedade internacional - Conceito de Carlos Gaspar em prefácio de publicação” (Fernandes, S. & Simão, L., 2019).

Situação de Alerta – “Pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.º, é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação” (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

Situação de Calamidade – “[...] pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.º [acidente grave ou catástrofe], e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos” (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

CAPÍTULO 3 ²

Aviação Internacional – Fornecimentos à aviação civil com destino a aeroportos internacionais. Excluem-se os fornecimentos à aviação militar de qualquer bandeira (DGEG, 2018, p. 15).

Balança Comercial – Registo estatístico e contabilístico das saídas e entradas de um país, no decurso de um dado período, por forma a apurar o seu saldo. Quando o valor das saídas (expedições + exportações) superar o das entradas (chegadas + importações), a balança comercial apresenta um superavit ou excedente. Quando acontece o contrário, tem-se

¹ As fontes citadas nesta secção correspondem às referências bibliográficas constantes neste Capítulo 2.

² As fontes citadas nesta secção correspondem às referências bibliográficas constantes neste Capítulo 3.

um défice (Portugal Global, s.d.).

Banco Central – Banco, geralmente público (quando tem capitais privados não deixa de ser tutelado pelo Estado), responsável pelo regulamento e supervisão da atividade financeira de um país. A ação do banco central estende-se, tradicionalmente, a vários domínios do sistema financeiro tais como a política monetária (intervindo no mecanismo de fixação das taxas de juro e controlando a massa monetária e o crédito de um país, sendo igualmente responsável pela emissão de moeda), a política cambial (intervenção ativa na formação dos câmbios diários) e a divulgação de estatísticas e de estudos económicos. Pode também estabelecer e vigiar o cumprimento das regras de funcionamento aplicáveis a todas as empresas do sistema financeiro, na sua atividade. O banco central tem, ainda, a seu cargo, a gestão das reservas económicas do país. Em Portugal, o banco central é o Banco de Portugal, pertencente ao domínio público e está integrado, desde a criação da União Económica e Monetária, no Banco Central Europeu, o qual incorporou grande parte das atribuições (e.g. Política monetária e cambial) dos bancos centrais dos países que integram a Zona Euro (Portugal Global, s.d.).

Bens Essenciais – (ou bens básicos) São bens e serviços que atendem às necessidades primárias do ser humano, incluindo alimentos nutritivos, água potável, serviços de saúde e electricidade (Reinert, 2018).

Cadeia de Distribuição – Toda a cadeia constituída por locais de armazenamento físico e ligações de transporte através dos quais as mercadorias se movimentam desde os fabricantes até ao utente. Inclui estabelecimentos portuários, armazém central, armazéns regionais, armazéns distritais, todos os pontos de entrega de serviço (hospitais, centros de saúde, unidades móveis, distribuidores baseados na comunidade, laboratórios e postos de saúde) e viaturas de transporte, bem como, pequenas redes de distribuição baseadas na comunidade (USAID Projeto Deliver, 1998).

Comércio a Retalho – Compreende a atividade de venda a retalho (sem transformação), de bens novos ou usados, feita em estabelecimentos, em feiras e mercados, ao domicílio, por correspondência, em venda ambulante e por outras formas, destinados ao consumo público em geral, empresas e outras instituições (Portugal Global , s.d.).

Comércio Internacional – Conjunto do comércio intracomunitário e do comércio extracomunitário, ou seja, o conjunto das entradas e/ou saídas de mercadorias (Portugal Global , s.d.).

Comércio por Grosso – Compreende a atividade de revenda por grosso (sem transformação), de bens novos ou usados a comerciantes (retalhistas ou grossistas), a industriais, a utilizadores institucionais e profissionais ou a intermediários. Os bens podem ser revendidos em bruto, isto é, tal como foram adquiridos, ou após a realização de algumas operações associadas ao comércio por grosso (Portugal Global , s.d.).

Complexo Agroflorestal – Conjunto de atividades associadas ao Complexo Agroalimentar (agricultura e as indústrias alimentares, bebidas e tabaco) e o Complexo Florestal

(silvicultura e as indústrias transformadoras de produtos florestais) (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, s.d., p. 7).

Consumo de Energia Primária – Toda a energia utilizada diretamente ou a que é sujeita a transformação para outras formas energéticas. Resulta da soma das importações com a produção doméstica, retirando as saídas e variação de stocks (DGEG, 2018, p. 15).

COVID-19 – Doença causada pelo novo coronavírus / SARS-CoV-2 / nCoV (Direção-Geral da Saúde [DGS], 2020).

Crise – Situação grave, inesperada e frequentemente perigosa, que requer ação atempada e que pode afetar ou ameaçar a vida, o ambiente, infraestruturas críticas ou o funcionamento normal da sociedade; pode ser consequente à intervenção humana ou a desastre natural (DGS, 2020).

Défice – Diferença entre as receitas e as despesas, ou seja, o que falta para que as receitas se igualem às despesas. Na balança comercial, quando as entradas (chegadas + importações) são superiores às saídas (expedições + exportações), regista-se um défice (Portugal Global, s.d.).

Défice Público – Situação em que as receitas do orçamento são inferiores às suas despesas (Portugal Global, s.d.).

Densidade Populacional – Intensidade do povoamento expressa pela relação entre o n.º de habitantes e a superfície do território (n.º de habitantes por quilómetro quadrado) (Portugal Global, s.d.).

Dependência Energética – Indicador energético, em percentagem, que resulta do quociente da diferença entre a quantidade de energia importada e exportada pela soma do Consumo de Energia Primária com os fornecimentos da Navegação Marítima Internacional e da Aviação Internacional, multiplicado por 100 (DGEG, 2018, p. 14).

Diretiva Quadro da Água – Principal instrumento da Política da União Europeia relativa à água (Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000), que estabelece um quadro de ação comunitária para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas. Foi transposta para o direito nacional através da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Diretiva Quadro da Água, s.d.).

Dívida Pública – São todos os compromissos/encargos assumidos pelo Governo e os respetivos juros (Portugal Global, s.d.).

Economia Circular – Conceito estratégico que assenta na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia. Substituindo o conceito de fim-de-vida da economia linear, por novos fluxos circulares de reutilização, restauração e renovação, num processo integrado, é vista como um elemento chave para promover a dissociação entre o crescimento económico e o aumento no consumo de recursos, relação até aqui vista como inexorável (eco.nomia, 2020).

Eficácia – Grau de alcance dos objetivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável (Tribunal de Contas, s.d.).

Eficiência – Utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais de modo a atingir a

maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados (Tribunal de Contas, s.d.).

Exportação – Envio de mercadorias comunitárias com destino a um país terceiro. É frequentemente utilizada a expressão em sentido lato, para designar todas as saídas. (Portugal Global , s.d.).

Globalização – Tendência para a tomada de decisões económicas, quer de consumo, quer de investimento, com base numa perspetiva mundial, incrementando de modo significativo as inter-relações entre mercados nacionais (Portugal Global , s.d.).

Importação (comércio internacional) – Receção de mercadorias não comunitárias, exportadas de um país terceiro. É frequentemente utilizada em sentido lato, para designar as entradas e as chegadas (Portugal Global, s.d.).

Navegação Marítima Internacional – Fornecimentos a embarcações civis de transporte com destino a portos internacionais. Excluem-se os fornecimentos a embarcações militares e de pesca, de qualquer bandeira, que são contabilizados no consumo final de energia (DGEG, 2018, p. 15)

Orçamento – Expressão quantitativa e financeira de um programa de ação cuja realização é preconizada para determinado período futuro, permitindo o acompanhamento da sua execução e o controle “a posteriori” dos resultados obtidos (Tribunal de Contas, s.d.)

Pandemia – Epidemia que envolve vários países ou continentes que afeta uma população grande (DGS, 2020).

Parceria Público-Privada – Relação de longo prazo entre entidades públicas e privadas, destinada à provisão de um determinado serviço (podendo, ou não, exigir a conceção, financiamento e construção de infraestruturas públicas para tal efeito), no âmbito da qual são alinhados os objetivos da entidade pública com os objetivos de lucro do parceiro privado. A eficácia do alinhamento depende de uma transferência adequada e suficiente dos riscos para os parceiros privados (Conselho das Finanças Públicas, s.d.).

Pirâmide de Maslow – Estrutura de necessidades, devidamente hierarquizada, de acordo com as prioridades existenciais, motivadoras do comportamento humano. Não se deverá passar para um patamar seguinte, antes de se atingir um nível mínimo no anterior. De acordo com Maslow, existem cinco necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de autoestima e de autorrealização (Ferreira, Neves, & Caetano, 2001, p. 262).

Produto Interno Bruto – (em Inglês, GDP - Gross Domestic Product) corresponde ao conjunto de todos os bens e serviços produzidos dentro de fronteiras de uma região ou país. Este somatório leva em conta toda a produção de um período, normalmente um ano (Dicionário Financeiro, 2020).

Recessão – Fase do ciclo económico caracterizada por uma diminuição da atividade económica (Portugal Global , s.d.).

Reserva Estratégica Alimentar – instrumento a que os centros de decisão política poderão recorrer para fazer face a eventuais crises no abastecimento de bens alimentares (falta de bens e/ou preços elevados) (Avillez, 2012).

Setor Primário – corresponde ao ramo de atividades humanas que produz matérias-primas, que, por sua vez, são os bens e produtos extraídos diretamente da natureza, que podem ser consumidos enquanto tal ou serem transformados em mercadorias. É chamada por esse nome por ter sido a primeira a ser constitutiva das civilizações, corresponde às seguintes atividades: agricultura, pecuária, extrativismo vegetal e mineral, caça e pesca (Mundo Educação, 2020).

Setor Secundário – corresponde a um ramo de atividade que processa ou transforma os produtos oriundos do setor primário (agricultura, pecuária, extração mineral, vegetal e animal) em bens de consumo ou mesmo máquinas (Mundo Educação, 2020).

Setor Terciário – é a área de atuação das atividades humanas pautada no oferecimento de serviços e na prática do comércio, tido como aquele que produz os chamados bens “intangíveis” ou imateriais (os serviços) (Mundo Educação, 2020).

Tratados – São os instrumentos pelos quais a UE, que assenta no Estado de Direito, se baseia para o desenvolvimento de todas as suas iniciativas e que foram aprovados voluntária e democraticamente por todos os países da UE (UE, s.d.c).

TROIKA – É a designação atribuída à equipa composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia. Tem origem na palavra russa troika, que designa um comité de três membros. Na política, a palavra TROIKA designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão (economias, 2020).

Vade-mécum – Denominação em regra, para qualquer tipo de livro de referência de utilização prática e rotineira, com instruções para a realização de determinadas tarefas. O termo Vade Mecum tem como origem uma expressão do latim que significa “vamos juntos”, “vai comigo” ou “vem comigo”. Na área jurídica, refere-se a um compêndio das obras básicas para serem consultadas de forma prática. O “Vade-mécum” pode ter um carácter mais genérico ou mais especializado e, nos dias atuais, pode assumir formato digital (Juristas, 2019).

Valor Acrescentado Bruto – Valor da produção de uma empresa, sector industrial ou país, menos o valor dos consumos intermédios. A soma dos VAB corresponde ao Produto Interno Bruto (Portugal Global, s.d.).

Zona Euro – Espaço monetário homogêneo constituído por todos os países (membros da UE), que decidiram adotar o Euro como unidade monetária em 2002 e cumpram os critérios de convergência acordados no Tratado de Maastricht (que determinam um conjunto de exigências: estabilidade nominal da taxa de inflação, taxa de juro de longo prazo, estabilidade cambial e défice e dívida pública). A Zona Euro é constituída pelos seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal (Portugal Global, s.d.).

CAPÍTULO 4 ³

Equivalente a Tempo Completo (Emprego medido em) (ETC) – Número de postos de trabalho equivalentes a tempo completo e é definido como o resultante do total de horas trabalhadas dividido pela média anual de horas trabalhadas em postos de trabalho a tempo completo no território económico (INE, 2020d).

Gestão de caso – Segundo a DGS, diz respeito à provisão efetiva de cuidados de saúde a qual permite disponibilizar ao doente o correto nível de cuidados no local e tempo adequados. No caso da COVID-19, isto significa a identificação dos circuitos do caso e dos principais serviços de resposta, a gestão de casos (ligeiros, moderados e graves) e a manutenção dos cuidados a doentes não COVID-19. É necessário que cada organização ative o seu plano de contingência, identifique cenários e se prepare para cada uma das situações. As unidades de saúde deverão adequar a sua organização e meios de forma a garantir o envolvimento eficaz e seguro de todos os profissionais de saúde, adaptando procedimentos (DGS, 2020c).

Lay-off simplificado – É uma medida excecional e temporária de proteção dos postos de trabalho, inspirada no *lay-off* previsto no Código do Trabalho. No âmbito da pandemia da COVID-19, permite às empresas a redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão de contrato de trabalho. O objetivo é apoiar a manutenção dos postos de trabalho e evitar despedimentos por razões económicas durante a crise relacionada com o novo coronavírus. O *lay-off* consiste na redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho efetuada por iniciativa das empresas, durante um determinado tempo, devido a motivos de mercado; a motivos estruturais ou tecnológicos; e/ou como resultado de catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa (Moreira, 2020).

Produto Interno Bruto (PIB) – O PIB corresponde ao conjunto de todos os bens e serviços produzidos dentro das fronteiras de uma região ou país. Este somatório leva em conta toda a produção de um período, normalmente um ano, e o resultado pode ser objeto de análise para a situação macroeconómica do país. Além disso, aos bens e serviços produzidos não são considerados os intermédios, que servem para produzir outros bens, ou produtos já existentes, como na venda de carros usados, por exemplo. Quanto todo o valor do produto é dividido pela quantidade de habitantes do país ou região é conhecido como *PIB per capita*, que pode indicar a qualidade de vida em cada economia (Dicionário Financeiro, 2020).

Qualidade de Vida – Segundo a OMS é a percepção que um indivíduo tem sobre o seu posicionamento em relação aos objetivos, expectativas, padrões e preocupações que aquela comporta (OMS, 2020c). Para o EUROSTAT, os parâmetros que nos permitem avaliar a qualidade de vida são os seguintes: condições materiais de

³ As fontes citadas nesta secção correspondem às referências bibliográficas constantes neste Capítulo 4.

vida (rendimentos, consumo e bem materiais disponíveis); produtividade (acesso e qualidade do emprego em diferentes perspetivas); saúde (qualidade e acesso a serviços de saúde e esperança de vida); educação (competências, educação ao longo da vida e oportunidades de aprendizagem); lazer e interações sociais; segurança económica e segurança física; governança e direitos básicos (qualidade das instituições e serviços públicos, discriminação e igualdade de direitos, e cidadania ativa); ambiente (poluição e acesso a espaços verdes); e experiência geral da vida (satisfação com a vida e sentido e propósito da vida) (EUROSTAT, 2020a).

CAPÍTULO 6 ⁴

Ameaça – Qualquer acontecimento ou processo que conduza a mortes em larga escala ou diminuição das oportunidades de vida e mina os Estados enquanto unidade básica do sistema internacional. (United Nations General Assembly, 2004, p. 12).

Capacidade militar – “[...] conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras [...]” (CSDN, 2014a, p.3).

Catástrofe – “[...] acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional” (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, 2015, p. 5316).

Civil Preparedness – Refere-se à capacidade de garantir as funções vitais da sociedade, assegurando o abastecimento básico para a população e a capacidade do Estado de agir numa situação de crise (Civil-Military Cooperation – Centre of Excellence, 2019).

COVID-19 – “Doença causada pelo novo coronavírus / SARS-CoV-2 / 2019-nCoV” (Machado, 2020).

Descontaminação – “Utilização de meios químicos ou físicos com vista a remover, inativar ou destruir microrganismos presentes nos materiais, equipamentos ou superfícies, de modo a que já não sejam capazes de transmitir partículas infecciosas durante o seu uso ou manipulação” (Machado, 2020).

Desinfecção – “Destruição térmica ou química de microrganismos. Dependendo do nível de desinfecção, destrói a maioria dos microrganismos presentes, mas não necessariamente as formas esporulada” (Machado, 2020).

Epidemia – “Frequência superior ao expectável de casos de uma determinada infeção ou doença, numa comunidade ou região” (Machado, 2020).

Equipamento de Proteção Individual – “Conjunto de barreiras protetoras, usadas com o objetivo de proteger as mucosas, pele e roupa, do contacto com agentes infecciosos, podendo incluir luvas, máscaras, respiradores, óculos, viseiras, toucas, aventais,

⁴ As fontes citadas nesta secção correspondem às referências bibliográficas constantes neste Capítulo 6.

batas, proteção de calçado ou outros que se considerem necessário” (Machado, 2020).

Estado de emergência – “[É] declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.” (Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, p. 2467).

Estado de sítio – “[É] declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei.” (Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, p. 2467).

Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS) – “[Forças] orientadas para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa [NBQR], outras de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional”. (MDN, 2014, pp. 40, 41).

Missões das Forças Armadas (MIFA) – Decorrem dos Cenários de Emprego das Forças Armadas (FFAA), do Conceito de Ação Militar e das Orientações Específicas, definidos no CEM. A finalidade das MIFA é identificar as missões de nível estratégico-militar cometidas às FFAA. A execução das missões respeita as prioridades e orientações contidas no CEDN e CEM, designadamente no que concerne: à atenção devida à ação das ameaças persistentes e emergentes para dentro das nossas fronteiras; ao imperativo de, numa perspetiva de soberania, não deixar que se materializem vazios estratégicos nas áreas de interesse nacional; à necessidade de projetar e manter a imagem de Portugal, enquanto «produtor de segurança»; e ao papel vital da OTAN para a defesa coletiva (CSDN, 2014b).

Pandemia – “Epidemia que envolve vários países ou continentes e que afeta uma população grande” (Machado, 2020).

Planeamento civil de emergência – Atividade que se destina coordenar as componentes e as capacidades não militares da Defesa Nacional e o apoio civil às Forças Armadas, bem como a organizar e preparar os diferentes sectores estratégicos da Nação para fazer face a situações de crise ou de guerra, de forma a contribuir para a garantia da liberdade da ação política e governativa, bem como para a segurança e bem-estar das populações. (ANEPC, 2016).

Proteção Civil – “[Atividade] desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.” (Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, p.4696).

Resiliência – É a capacidade que a sociedade tem para resistir e recuperar com facilidade de choques que causem grande impacto, como é o caso de calamidades, falhas de infraestruturas críticas ou um ataque armado, utilizando a sua *Civil Preparedness* e a sua Capacidade Militar (OTAN, 2020).

Segurança interna – “[...] actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto).

Sistema de Forças – Define o conjunto de capacidades militares necessárias ao cumprimento das MIFA, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, considerando as orientações específicas e cenário de emprego identificados no CEM. O SF é o referencial para o levantamento e sustentação de capacidades, a ser concretizado de acordo com os ciclos de planeamento de forças e através da subsequente programação militar (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 01 de setembro, 2014).

Surto – “Ocorrência de um número de casos de uma doença, superior ao que seria considerado expectável, numa determinada população durante um período de tempo bem definido” (Machado, 2020).

CAPÍTULO 8 ⁵

Ameaças híbridas – Combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos e tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos, mantendo-se, no entanto, abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada (Comissão Europeia & Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2016, p. 2).

Ameaças híbridas – Ações coordenadas e sincronizadas que visam deliberadamente afetar as vulnerabilidades específicas em todo o espectro das funções críticas da sociedade para obter efeitos sinérgicos que permitam alcançar objetivos políticos, empregando um leque particularmente amplo de meios nomeadamente políticos, económicos, militares, civis e informacionais (*Hybrid CoE*, 2019).

Cenário – História sobre a maneira como os contextos, sejam gerais ou específicos, poderão transformar-se no futuro (Chiavenato & Sapiro, 2003).

Deep learning (saber profundo) – Abordagem inovadora à IA, baseada em algoritmos de redes neurológicas artificiais inspirados pelo cérebro humano, que aprendem a partir de enormes quantidades de dados, aumentando vertiginosamente as capacidades das máquinas, em áreas como a fala humana, tradução, reconhecimento de imagens, decisões de crédito, deteção de fraudes, comportamento de consumidores e auxílio a robôs para “ver” ou mesmo conduzir automóveis (Lee, 2019, pp. 23-26).

Guerra limitada – Conflito aquém da guerra total, para atingir objetivos políticos específicos, utilizando forças limitadas e força limitada. Numa guerra limitada entre potências

⁵ As fontes citadas nesta secção correspondem às referências bibliográficas constantes neste Capítulo 8.

nucleares, a manutenção do equilíbrio de poder nuclear estratégico exclui o uso de armas nucleares estratégicas e o receio de escalada inibe o uso de armas nucleares táticas (McClintock, 1967, p. 5).

Guerra limitada – Guerra que não envolve todas as possibilidades dos beligerantes, pois: (1) é confinada a uma área geográfica bem definida; (2) não se recorre a todos os sistemas de armas disponíveis; ou (3) se limita o emprego de sistemas de armas disponíveis a objetivos específicos. Uma guerra limitada contém em si, inerentemente, a ideia de uma solução de compromisso, isto é, reveste-se de um aspeto «comercial», predominando, em regra, as considerações de ordem não militar, sobre as de ordem puramente militar (Couto, 1988, pp. 159-161).

Inteligência Artificial (IA) – Área científica e conjunto de tecnologias que usam programas e dispositivos físicos para imitar facetas avançadas da inteligência humana (INCoDe.2030, 2019, p. 18).

APÊNDICE C – AVALIAÇÃO DA PANDEMIA DA GRIPE A (H1N1) - ASPETOS A MELHORAR NO COMBATE À PANDEMIA ¹

No âmbito do Relatório da Pandemia da Gripe A(H1N1)2009 foi efetuada uma Avaliação Final do respetivo Plano de Contingência Nacional, designadamente das medidas implementadas no decurso do surto pandémico.

A Avaliação do Plano de Contingência Nacional constitui uma das etapas fundamentais no contexto de uma pandemia de gripe e deve ser vista como um processo de aperfeiçoamento da capacidade para lidar com uma emergência de saúde pública, desde a sua preparação, passando por todas as componentes da execução e indo até à conclusão da crise, pois proporciona uma atitude e uma dinâmica de aprendizagem e de melhoria contínuas (DGS, 2010).

Nessa Avaliação Final, para além dos múltiplos aspetos positivos destacados, foram também encontrados alguns aspetos a melhorar no que concerne às medidas a implementar a nível nacional, nomeadamente:

- 1) Ultrapassar a dificuldade em lidar com a incerteza e conseguir comunicar o racional da incerteza a pares e sobretudo aos cidadãos;
- 2) Manter o investimento na preparação interpandémica;
- 3) Flexibilizar o Plano de Contingência por forma a garantir a sua atualização em função da epidemiologia, dos meios disponíveis e dos novos conhecimentos;
- 4) Avaliar a gravidade clínica, dos grupos mais vulneráveis, do possível impacto no sistema de saúde e na sociedade, através da caracterização dos ‘100 primeiros casos’, baseada na partilha de informação a nível internacional e num sistema de vigilância robusto a nível nacional;
- 5) Melhorar a capacidade de vigilância epidemiológica e de investigação, devendo, em situação de crise, ser utilizados sistemas já testados e em curso;
- 6) Afinar os mecanismos de registo de vacinação para permitir avaliar corretamente as coberturas vacinais de modo a estimar o estado imunitário da população e fornecer denominadores para a fármaco-vigilância;
- 7) Reforçar a vigilância da gripe sazonal e canalizar os esforços para a obtenção de uma elevada cobertura vacinal nos grupos de risco de complicações nos profissionais de saúde e cuidadores de pessoas de risco (DGS, 2010).

Também a nível internacional, foram encontradas oportunidades de melhoria, tendo sido considerado oportuno promover:

- 1) A revisão da classificação das fases da pandemia que atenda não apenas à

¹ As fontes correspondem às referências bibliográficas do Capítulo 4.

disseminação geográfica, mas, também, a critérios de gravidade clínica;

- 2) A coordenação europeia do aprovisionamento de vacinas de modo a garantir as mesmas oportunidades de negociação e aquisição a todos os países da UE;
- 3) A coerência entre os planos dos diversos países europeus com estabelecimento de mecanismos de cooperação/coordenação na preparação e na resposta;
- 4) O planeamento conjunto dos aspetos intersetoriais, de modo a garantir a ‘continuidade de negócios’ em áreas fundamentais, atendendo a que Portugal é um país periférico;
- 5) Melhorar a definição de todos os aspetos transfronteiriços (DGS, 2010).

O período pós-pandémico representava, assim, uma responsabilidade acrescida para toda a sociedade e principalmente para os profissionais de saúde, exigindo a capacidade de integração de todas as lições aprendidas, de modo a ser possível responder o melhor possível às futuras crises/emergências de saúde pública (DGS, 2010).

APÊNDICE D – EVOLUÇÃO DOS APOIOS ESPECIALIZADOS DE SAÚDE EM PORTUGAL ¹

Na análise dos indicadores do INE (INE, 2020c) verifica-se que o rácio de médicos e de enfermeiros por habitante aumentou em 2018, face a 2008. No caso dos médicos, o aumento resultou numa relação de 5,2 médicos por mil habitantes, contra 3,7 em 2008. A maioria dos médicos ao serviço nos hospitais (71,0%) eram médicos especialistas (INE, 2020c). No ano 2018, o universo de médicos especialistas no SNS registou um aumento de 588 especialistas. Tal aumento traduz um reforço relevante em termos da prestação de cuidados médicos altamente especializados aos utentes (Ministério da Saúde, 2018a). O aumento na classe profissional dos enfermeiros elevou o rácio para 7,2 enfermeiros por mil habitantes, contra 5,4 em 2008. Este aumento tem vindo a ser consistentemente mais elevado (3,4% em média anual de 2009 a 2017) do que o registado na UE (1,3%).

De acordo com a informação vertida no Retrato da Saúde 2018,

Num balanço global pode dizer-se que a evolução da Saúde em Portugal é notória nos últimos dez anos, sobretudo no setor público, ou seja, no SNS. E isto resulta de um conjunto de reformas estruturais, do reforço da rede de prestação de cuidados e de um ambicioso processo de modernização e de transformação digital. (Ministério da Saúde, 2018b)

Citando o mesmo documento pode dizer-se que “Este progresso tem sido gradual e sustentado, com reflexos muito positivos ao nível da oferta, da organização dos serviços, dos recursos disponíveis e dos resultados alcançados em termos de acesso, qualidade e eficiência” (Ministério da Saúde, 2018b).

No âmbito da pandemia da COVID-19, a DGS elaborou o Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19), no qual descreve as orientações estratégicas necessárias ao setor da Saúde face a esta ameaça em Saúde Pública (DGS, 2020c).

Para este efeito, foram desenhados níveis de alerta e reposta para Portugal, integrando evidência técnica e científica, nacional e internacional. A fase de resposta inclui três níveis e seis subníveis, de acordo com a avaliação de risco para COVID-19 e o seu impacto para Portugal (Quadro Apd D-1).

¹ As fontes correspondem às referências bibliográficas do Capítulo 4.

Quadro Apd D-1 – Níveis das fases de preparação, resposta e recuperação

Fase de preparação			Não existe epidemia ou epidemia concentrada fora de Portugal
Fases de resposta	1. Contenção	1.1 1.2	Epicentro identificado fora de Portugal, com transmissão internacional Casos importados da Europa
	2. Contenção alargada	2.1 2.2	Cadeias secundárias de transmissão na Europa Casos importados em Portugal, sem cadeias secundárias
	3. Mitigação	3.1 3.2	Transmissão local em ambiente fechado Transmissão comunitária
Fase de recuperação			Atividade da doença decresce em Portugal e no Mundo

Fonte: DGS (2020c).

Em 21 de fevereiro de 2020, foi definida a composição de uma *Task Force* tendo sido ativado o dispositivo de Saúde Pública do País (DGS, 2020t), para monitorização e vigilância epidemiológica, gestão e comunicação de risco, habituais nestas situações.

Portugal dispõe de um robusto dispositivo de Saúde Pública (DGS, 2020t) para resposta a emergências, nomeadamente, as de caráter pandémico, correspondentes ao aparecimento de um novo microrganismo com capacidade para infetar a espécie humana. O dispositivo de Saúde Pública, coordenado pela DGS, compreende instituições centrais do Ministério da Saúde, integrando também várias outras entidades de implantação regional e local (Quadro Apd D-2).

Quadro Apd D-2 – Cadeia de Comando e Controlo

Nível	Linha Institucional	Linha de Autoridade de Saúde
Nacional	Ministério da Saúde Direção-Geral da Saúde	Autoridade de Saúde Nacional
Regional	Administração Regional de Saúde	Autoridade de Saúde Regional
Local	Unidades Locais de Saúde Agrupamentos de Centros de Saúde Hospitais	Autoridade de Saúde Local

Fonte: DGS (2020c).

Realça-se ainda, que o setor privado e o setor social são também parceiros no esforço de combate a ameaças à Saúde Pública, bem como a Sociedade Civil e os Cidadãos que são corresponsáveis pela sua saúde e pela proteção da Saúde Pública (DGS, 2020t).

No âmbito do Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus foram definidos várias Áreas ou Componentes Chave, na preparação e resposta à COVID-19, com abordagens estratégicas específicas. Dentro destas Áreas é identificado um conjunto de medidas de abordagem estratégica – exemplificado na Tabela Apd D-1 – são definidos os parceiros, bem como os pontos tidos como críticos à implementação das medidas. A ativação destas Áreas Chave tem, naturalmente, impacto sobre as estruturas de saúde envolvidas, designadamente as que pertencem ao SNS.

Tabela Apd D-1 – Áreas ou Componentes Chave e número de medidas estratégicas associadas

ÁREAS OU COMPONENTES CHAVE	N.º medidas estratégicas associadas
Vigilância Epidemiológica	13
Capacidade Laboratorial	10
Medidas de Saúde Pública	10
Gestão de Caso	12
Prevenção e Controlo de Infecção	6
Sanidade Internacional	9
Comunicação e Mobilização Social	3
Conhecimento e Investigação	15
Formação e Treino	5
Recursos	4

Fonte: Adaptado de DGS (2020c).

As medidas de Saúde Pública e a resposta dos serviços de prestação de cuidados de saúde serão implementadas de acordo com a fase de resposta à pandemia (DGS, 2020c).

APÊNDICE E – TESTES DIAGNÓSTICOS E TESTES SEROLÓGICOS PARA O SARS-CoV-2 ²

A rápida extensão do contágio por SARS-CoV-2 evidenciou que é importante ter provas diagnósticas fiáveis e específicas que permitam identificar os pacientes infetados pelo vírus, assim como aqueles que geraram proteção relativamente ao mesmo (Sociedade Espanhola de Imunologia [SEI], 2020).

Ao nível da capacidade laboratorial, relacionada com a COVID-19, existem dois tipos de testes disponíveis, testes de diagnóstico e testes serológicos para o SARS-CoV-2 (Figura Apd E-1).

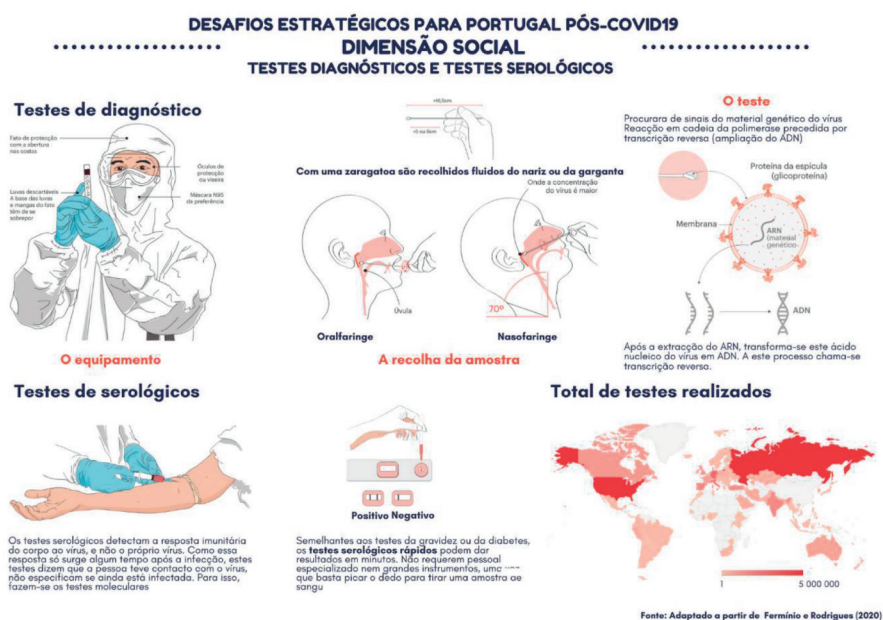


Figura Apd E-1 – Testes efetuados para o SARS-Cov-2

Fonte: Adaptado de Firmino & Rodrigues (2020)

Sendo o diagnóstico laboratorial essencial para detetar SARS-CoV-2, bem como para documentar o eventual reaparecimento do vírus e responder e gerir surtos, a realização de testes de diagnósticos em larga escala é um aspeto relevante na gestão de um surto pandémico e tem sido amplamente defendida pela OMS (Domingos, 2020).

A realização dos testes diagnósticos deve obedecer a requisitos técnicos específicos

² As fontes correspondem às referências bibliográficas do Capítulo 4.

(DGS, 2020a), podendo ser utilizadas diferentes técnicas de determinação do antígeno viral (SEI, 2020).

Os testes de diagnóstico rápidos, recorrendo a técnicas de biologia molecular, possuem um tempo de execução significativamente mais rápido do que o teste clássico, estando em causa cerca de 50 minutos, a acrescer ao tempo de colheita, transporte, processamento da amostra e validação do resultado. O Hospital de São João, no Porto, iniciou no dia 22 de abril a realização destes testes moleculares rápidos (cerca de 50 minutos) de diagnóstico à infeção pelo SARS-CoV-2 (SNS, 2020f).

A nível nacional, irão ser definidos critérios de distribuição de testes rápidos de diagnóstico de infeção pelo novo coronavírus, tendo em consideração que poderão assumir “particular relevância” com o retomar de cuidados não COVID-19 (SNS, 2020g).

A resposta imunitária ao vírus pode avaliar-se através da determinação do nível de anticorpos, pelo que a realização de testes serológicos para avaliação da imunidade adquirida para o SARS-CoV-2, pode vir a revelar-se útil na caracterização do perfil imunitário de um indivíduo ou da população em geral.

De acordo com o documento da SEI (2020) estes testes poderão contribuir para:

- 1) Incrementar a sensibilidade diagnóstica de indivíduos infetados;
- 2) Seguimento mais completo do pessoal de saúde;
- 3) Preditivo de infeção em contactos assintomáticos;
- 4) Obtenção de informação da população geral;
- 5) Possibilidade de analisar a cinética da resposta imunitária.

Em Portugal, o Centro Hospitalar Universitário Lisboa Norte foi pioneiro neste âmbito, tendo iniciado no dia 21 de abril de 2020, a realização de testes serológicos a doentes e profissionais, tendo por objetivo aferir o grau de exposição ao novo coronavírus (SNS, 2020a).

Sob a égide do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, vai ter início em maio o Inquérito Serológico Nacional, tendo este estudo piloto o objetivo de caracterizar o nível de imunidade ao novo coronavírus em Portugal (SNS, 2020h).

APÊNDICE F – PROJETOS NACIONAIS DE INVESTIGAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE ¹

No âmbito da área do conhecimento e investigação este é um período fértil para a investigação científica, a diferentes níveis, e que oferece uma ampla janela de oportunidades para o desenvolvimento de projetos conducentes à construção de conhecimento numa área clínica ainda envolta em muitas dúvidas.

A nível nacional estão em fase de criação, em fase de implementação ou já a decorrer, vários Projetos de Investigação na área da Saúde, envolvendo a participação de investigadores nacionais, para o desenvolvimento de testes, tratamentos eficazes e vacinas para o SARS-CoV-2, conforme vertido no Quadro Apd F-1.

Quadro Apd F-1 – Conhecimento e Investigação

Conhecimento e Investigação	
Fator Crítico	
	• Desenvolver uma vacina eficaz e segura para o SARS-CoV-2 • Descobrir um tratamento eficaz para a COVID-19 • Desenvolver testes serológicos que possibilitem avaliar a imunidade adquirida
Medidas implementadas	
	• Desenvolvimento a nível nacional de testes de diagnóstico • Desenvolvimento da capacidade nacional de produção de testes serológicos • Criação do Consórcio Serology4COVID, entre 5 institutos de investigação científica nacionais, para implementar um ensaio serológico para COVID-19 a nível nacional • Inquérito Serológico Nacional, com o objetivo de monitorizar a imunidade adquirida na população portuguesa, com início em maio e contando com a colaboração de uma rede de 120 laboratórios de análises clínicas ou hospitais parceiros • Participação de Portugal num Projeto de Ensaaios Clínicos Solidarity e Discovery, sob a égide da OMS e do Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale

Fonte: Adaptado de Gulbenkian Ciência (2020), de LUSA (2020d), de SNS (2020h) e de SNS (2020i)

¹ As fontes correspondem às referências bibliográficas do Capítulo 4.

APÊNDICE G – ANÁLISE ESTRATÉGICA DO IMPACTO DO CIBERESPAÇO NA RESILIÊNCIA NACIONAL

1. ENQUADRAMENTO

A análise do risco social associado ao ciberespaço, passa inevitavelmente pela identificação dos seus fatores influenciadores, mas impõe também a análise de cenários que permitam perceber, face a determinadas condicionantes, qual a variação dos parâmetros que lhes está associada. Este tipo de análise, permite assim perspetivar o impacto de uma determinada escolha, facilitando uma avaliação concorrente das diferentes opções estratégicas disponíveis.

A Análise Morfológica¹ constitui um método ajustado tanto ao levantamento de cenários como ao planeamento estratégico. Tirando partido de trabalhos académicos já desenvolvidos (Nunes, 2015, pp.146-156) construiu-se assim um modelo morfológico de análise estratégica² evidenciando o impacto dos ciberataques não só nas comunicações de relação, mas também nas diferentes linhas de ação estratégica do Estado.

2. CONSTRUÇÃO DO MODELO MORFOLÓGICO DE ANÁLISE

Atendendo aos diferentes aspetos que influenciam o processo de análise do risco social, associado às comunicações de relação em geral e ao ciberespaço em particular, foi possível levantar um conjunto de parâmetros/variáveis que, capturando os elementos da complexidade do problema, facilitaram a sua análise (ver Quadro Apd G-1).

¹ Constitui uma técnica de resolução de problemas multidimensionais e não quantificáveis concebida por Fritz Zwicky (1898-1974). Esta, é especialmente utilizada quando os tradicionais processos de modelação e simulação não podem ser diretamente aplicados, utilizando uma técnica de análise da consistência cruzada de uma matriz, onde são representados os valores das diferentes variáveis independentes do problema. Reduz-se assim o número de soluções possíveis através da eliminação de combinações ilógicas para o problema.

² A revisão e validação deste modelo foi assegurada por 15 especialistas nacionais e estrangeiros que reuniram na Academia Militar (26-27 abril 2006), tendo esta iniciativa sido apoiada pela *Research and Technology Agency* da NATO e desenvolvida com base em contactos bilaterais estabelecidos com a Agência de Investigação de Defesa da Suécia.

Quadro Apd G-1 – Matriz de suporte à análise do risco social no ciberespaço

Parâmetros da Complexidade do Problema					
Gama de Variação de cada Parâmetro	Dimensões Estratégicas do Estado em análise	Infraestrutura Críticas Nacionais	Efeitos dos Incidentes/ Ataques ³	Probabilidade de Ocorrência	Tipo de Atores Hostis
	Político/Legal	Rede Elétrica	Físicos	Muito Elevada	Amadores
	Tecnológica/ Informação	Redes de Telecomunicações	Sintaxe	Elevada	<i>Hackers</i>
	Securitária/ Militar	Sistemas de Transporte	Semânticos	Moderada	<i>Crackers</i>
	Económica/ Social	Sistema Financeiro		Reduzida	Ativistas
		Defesa		Nula	Crime Organizado
		Serviços de Emergência			Terroristas
		Outras Infraestruturas Críticas			Estados

Fonte: Adaptado de (Nunes, 2015, p.148).

Construiu-se desta forma o “espaço-solução” que permitiu avaliar também, de forma concorrente, diversas soluções. Para esse efeito, com base nos mesmos princípios da ferramenta CASPER⁴ (Ritchey,2006), foi utilizada uma aplicação em *Microsoft Excel*⁵, especialmente adaptada para este caso de estudo.

3. DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA PARA MITIGAR O RISCO SOCIAL

Na execução da sua agenda estratégica digital pós COVID-19, de forma a reforçar o seu potencial estratégico, Portugal terá que promover a gestão eficiente dos seus recursos, identificando de forma criteriosa onde deve investir. Tendo em mente este princípio, após testar o impacto dos diversos tipos de ataque à luz do racional apresentado, foram objeto de análise e discussão detalhada as situações que apresentavam respetivamente maior probabilidade e maior perigo para o Estado.

O resultado desta análise, sintetizado nas Figura 7 e Figura 8 revela alguns aspetos interessantes que importa aqui salientar. Quando selecionado o ator Estado (situação mais perigosa), que pelas suas capacidades e intenções pode lançar um ataque com maior severidade (impacto importante ou mesmo de nível estratégico), obriga a desenvolver uma Estratégia capaz de proteger todas as infraestruturas críticas e a mitigar o seu impacto nas

³ Neste contexto é entendido que os incidentes/ataques podem afetar os suportes da informação (efeitos físicos), a sua lógica estrutural (efeitos de sintaxe) ou até mesmo o seu significado (efeitos semânticos).

⁴ Implementação computadorizada do método de análise morfológica utilizada pela Agência de Investigação de Defesa da Suécia (FOI).

⁵ Esta ferramenta, apoiou a preparação do Exercício de Gestão de Crises no Ciberespaço que a Academia Militar conduz no âmbito do Mestrado em Guerra de Informação. Este exercício decorre segundo o modelo “*The Day After ... in Cyberspace*” (DARPA,1994).

diferentes dimensões estratégicas (PESTS) nacionais (ver Figura Apd G-1), pois todas elas podem vir a ser atacadas. Por outro lado, quando se perspetiva a maior probabilidade de ocorrência de um ataque lançado por determinado ator (ver Figura Apd G-2), constata-se que as redes de telecomunicações nacionais constituem o alvo-potencial desse ataque.

Dimensão Estratégica do Estado	Infraestruturas Críticas Nacionais	Efeito dos Incidentes/Ataques	Probabilidade de Ocorrência	Tipo de Atores
☐ Política/Legal	☐ Rede Elétrica	☐ Físico	☐ Muito Alta	☐ Amadores
☐ Tecnológica/ Informação	☐ Redes Telecom.	☐ Sintaxe	☐ Alta	☐ Hackers
☐ Securitária	☐ Sist. Transportes	☐ Semântico	☐ Moderada	☐ Crackers
☐ Económica/Social	☐ Sist. Financeiro		☐ Baixa	☐ Ativistas
	☐ Defesa		☐ Nula	☐ Crime Organizado
	☐ Serviços Emergência			☐ Terroristas
	☐ Outras IE Críticas			☒ Estados

Legenda:

condição de parâmetro selecionada

condição de parâmetro disponível

condição de parâmetro indisponível

Limpar Seleção

Figura Apd G-1 – “Espaço-solução” da situação mais “perigosa”

Fonte: Adaptado de (Nunes, 2015, p.152).

Dimensão Estratégica do Estado	Infraestruturas Críticas Nacionais	Efeito dos Incidentes/Ataques	Probabilidade de Ocorrência	Tipo de Atores
☐ Política/Diplomática	☐ Rede Elétrica	☐ Físico	☐ Muito Alta	☐ Amadores
☐ Tecnológica/ Informação	☐ Redes Telecom.	☐ Sintaxe	☒ Alta	☐ Hackers
☐ Securitária/Militar	☐ Sist. Transportes	☐ Semântico	☐ Moderada	☐ Crackers
☐ Social/Económica	☐ Sist. Financeiro		☐ Baixa	☐ Ativistas
	☐ Defesa		☐ Nula	☐ Crime Organizado
	☐ Serviços Emergência			☐ Terroristas
	☐ Outras IE Críticas			☐ Estados

Legenda:

condição de parâmetro selecionada

condição de parâmetro disponível

condição de parâmetro indisponível

Limpar Seleção

Figura Apd G-2 – “Espaço-solução” da situação mais “provável”

Fonte: Adaptado de (Nunes, 2015, p.152).

Assumindo que o risco social é determinado não só com base na severidade (nível de impacto) mas também pela probabilidade de ocorrência de um ataque, constata-se que, com base na intersecção dos dois “espaços-solução” antes apresentados, é possível definir uma estratégia mais consistente e eficaz que aposte essencialmente na proteção das infraestruturas de informação e das comunicações de relação do Estado. Este passo, constitui o culminar de todo o processo de análise estratégica desenvolvido, permitindo definir a “melhor estratégia possível” para reduzir o risco social associado à utilização do ciberespaço, capaz de fazer face à situação “mais provável e acautelar a situação mais perigosa” limitando o seu impacto nas várias dimensões estratégicas do Estado (PESTS).

APÊNDICE H – PRINCIPAIS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DOS CENÁRIOS, RELATIVOS AOS PAÍSES MAIS RELEVANTES

Cenário	EUA	China	Rússia	Outros
Mundo Pós-Americano	– Perdem a fé na globalização; – Isolam-se e abdicam da liderança global; – Procedem ao desacoplamento da sua economia relativamente à chinesa; – Mantêm a liderança militar e tecnológica a nível mundial, embora ambas sejam cada vez mais disputadas pela China.	– Consolida a Iniciativa Faixa e Rota, que passa a ser o elemento central da “nova globalização”; – Enceta uma abertura lenta e controlada do seu mercado interno ao exterior; – Adia o sonho de reintegração de Taiwan, em benefício das boas relações com os parceiros económicos.	– Mantém dificuldades económicas e desequilíbrios internos; – Preserva a influência no Mundo devido ao papel como fornecedor de energia e ao facto de ser uma potência nuclear.	– Comércio internacional mais regulado e, sobretudo, com políticas mais protecionistas; – Cadeias de produção mais compactas e assentes nos parceiros mais confiáveis.
Estados Unidos da Europa	– Prosseguem disputas comerciais com a China; – Perdem centralidade em benefício da Europa; – Relações transatlânticas mais moderadas; – Mantêm a liderança militar e tecnológica a nível mundial, embora ambas sejam cada vez mais disputadas pela China e pela Europa Unida.	– Prossegue disputas comerciais com os EUA; – Consolida a Iniciativa Faixa e Rota, mas com menor envolvimento de países do espaço da UE; – Reduz a preponderância que tinha sob a Europa no que respeita à indústria e tecnologia.	– Perde importância como exportador energético, devido ao investimento nas energias renováveis na UE.	Países africanos aumentam o relacionamento comercial (e não só) com os Estados Unidos da Europa.
Desunião Europeia	– Perdem a fé na globalização; – Prosseguem disputas comerciais com a China e procedem ao desacoplamento da sua economia relativamente à chinesa; – Mantêm a liderança militar e tecnológica a nível mundial, embora ambas sejam cada vez mais disputadas pela China.	– Prossegue disputas comerciais com os EUA; – Consolida a Iniciativa Faixa e Rota, estabelecendo parceria estratégica com a união económica de países do Sul da Europa.	– Mantém dificuldades económicas e desequilíbrios internos; – Preserva a influência no Mundo devido ao papel como fornecedor de energia e ao facto de ser uma potência nuclear; – Mantém parcerias estratégicas, de âmbito económico, a nível bilateral, com alguns membros da OTAN, tais como Alemanha, França, Itália, Turquia ou Hungria.	– Europa fragmenta-se em grupos mais pequenos de países que se associam por afinidades históricas, culturais ou geográficas, como é o caso dos Estados do Sul da Europa, do Benelux ou do Báltico.

Cenário	EUA	China	Rússia	Outros
Fusão	– Trump perde as eleições; – Joe Biden traz os EUA de regresso ao acordo de Paris e aprofunda o acordo comercial assinado com a China em 2019; – Mantém-se como potência liderante da globalização; – Controlam as matérias ligadas à segunda era das máquinas, assegurando a liderança tecnológica da idade da informação (IA); – Mantém a liderança militar, embora com aproximação crescente da China.	– Xi Jinping é substituído por moderado que aprofunda o diálogo com os EUA; – Efetua uma profunda reforma política e acelera a abertura da economia ao exterior; – Controla a economia ligada à primeira era das máquinas, garantindo o domínio da logística internacional; – Concretiza o seu projeto emblemático da Iniciativa Faixa e Rota.	– Perde importância devido à bipolarização EUA-China; – Presidente russo concentra o poder, com o objetivo de restaurar a importância e a relevância da Rússia na cena internacional; – Bielorrússia passa a integrar a Federação Russa; – Perde importância como exportador energético, devido ao declínio da indústria dos combustíveis fósseis.	– Países africanos aumentam o relacionamento comercial (e não só) com o resto do Mundo.
Armadilha de Tucídides	– Mergulham numa guerra narrativa com a China sobre as causas da pandemia; – Reforçam a sua posição militar na região Ásia-Pacífico; – Entram numa guerra limitada com a China na Ásia Oriental, devido às disputas nos mares da China Meridional e Oriental.	– Mergulha numa guerra narrativa com os EUA sobre as causas da pandemia; – Enceta modernização industrial sem precedentes, incluindo a substituição da tecnologia estrangeira pela inovação interna; – Reforça a sua posição militar na região do Pacífico; – Entra numa guerra limitada com os EUA na Ásia Oriental, devido às disputas nos mares da China Meridional e Oriental.	– Apoia a China, mas mantém parcerias estratégicas, de âmbito económico, a nível bilateral, com alguns membros da OTAN, tais como Alemanha, França, Itália, Turquia ou Hungria.	– Assiste-se a uma bipolarização no Mundo, com os EUA e a China enquanto protagonistas, o que divide os países em termos de alinhamentos estratégicos).

APÊNDICE I – PRINCIPAIS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DOS CENÁRIOS, RELATIVOS ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS MAIS RELEVANTES

Cenário	UE	OTAN	ONU	CPLP	Outras
Mundo Pós-Americano	– Perde coesão devido à falta de solidariedade percebida pelos membros mais afetados pela COVID-19; – Diminui a integração no âmbito do pilar de segurança e defesa e deixa de se falar em Forças Armadas Europeias.	– Perde coesão devido ao desinteresse dos EUA e à dificuldade dos aliados em cumprirem as metas de investimento em defesa; – Eixo Norte-Sul ganha importância, com maior atenção ao Mediterrâneo; – Resiliência passa a ser uma das funções estratégicas da OTAN.	– Mantém estatuto, com pouca influência política, mas boa influência por parte das suas organizações funcionais, como a Organização Mundial de Saúde, cujo financiamento aumenta progressivamente.	– Ganha importância pois os países lusófonos investem no seu revigoramento, devido à perda de coesão das principais organizações multinacionais.	– Proliferam os fóruns multilaterais de geometria variável, assentes essencialmente em relações comerciais e em afinidades culturais.
Estados Unidos da Europa	– Aumenta a coesão e a solidariedade intra-europeia; – Efetua injeção de capital vivo na economia europeia; – Concorde na mutualização da dívida, através dos chamados coronabonds; – Enceta processo de evolução para Forças Armadas Europeias; – Aumenta a aposta em Portugal para assuntos do espaço, através da ESA.	– Perde coesão devido ao desinteresse dos EUA e à diminuição progressiva dos empenhamentos da Aliança, pois países europeus privilegiam empenhamentos no âmbito da UE, a caminho de edificarem umas Forças Armadas Europeias.	– Passa a desempenhar um papel central na resposta coordenada às crises e questões globais, ajustando a forma como antecipa as ameaças, as monitoriza e avalia; – Estados Unidos da Europa tornam-se o principal financiador da organização.	– Ganha importância devido ao estreitamento de relações comerciais Europa-África.	– Reino Unido reabre o debate sobre um regresso à UE/Estados Unidos da Europa e o governo britânico marca novo referendo sobre a (re)adesão.
Desunião Europeia	– Países mais afetados pela pandemia saem da Zona Euro, para poderem adotar políticas orçamentais e monetárias autónomas; – Espaço Schengen abolido, devido à necessidade de controlar os fluxos de pessoas; – UE termina.	– Ganha importância relativa, por passar a ser a única grande organização que agrega a maioria dos Estados Europeus; – Renova os processos de tomada de decisão e o seu conceito estratégico, incluindo a resiliência como função estratégica.	– Perde influência global, devido ao desinteresse e desinvestimento dos EUA e da China; – Não obstante, verifica-se aumento generalizado do financiamento dos países (com exceções) para a Organização Mundial de Saúde.	– Ganha relevância devido à importância que a união económica de países do Sul da Europa confere aos relacionamentos a Sul.	– França, Itália e Espanha dinamizam a criação de uma união económica de países do Sul da Europa, convidando Portugal, Malta, Chipre e Grécia a aderirem.

Cenário	UE	OTAN	ONU	CPLP	Outras
Fusão	Re-industrializa-se para recuperar a competitividade em domínios críticos; – Promove uma nova convergência com África; – Promove o reforço de projetos colaborativos e de mecanismos de cooperação de defesa bilateral e multilateral, aprofundando o desenvolvimento e a partilha de capacidades conjuntas entre os seus membros.	– Ganha coesão e sai reforçada com a entrada da Bósnia-Herzegovina, da Ucrânia e da Geórgia; – Renova os processos de tomada de decisão e o seu conceito estratégico, incluindo a resiliência como função estratégica; – Reorienta-se para o eixo norte-sul e para a região do Mediterrâneo.	– Passa a desempenhar um papel central na resposta responsável e coordenada às crises e questões globais, ajustando a forma como antecipa as ameaças, as monitoriza e avalia.	– Ganha maior relevância, com a participação ativa em operações internacionais de apoio à paz e na segurança do Golfo da Guiné.	– Proliferam os fóruns multinacionais de geometria variável.
Armadilha de Tucídides	– Perde protagonismo, devido à polarização global EUA-China; – Prossegue a integração europeia, com avanços e recuos.	– Organização reforça-se, devido à solidariedade generalizada dos Aliados com os EUA.	– Perde protagonismo, por não conseguir evitar o conflito entre EUA e China e por estas superpotências não reconhecerem a sua autoridade.	– Perfil-se como um instrumento fundamental para o reforço do papel estratégico de Portugal e da Lusofonia para a segurança e o desenvolvimento	– Maioria dos fóruns multinacionais perde relevância, devido ao conflito.

APÊNDICE J – ORGANIZAÇÕES/FÓRUNS INTERNACIONAIS ¹

Benelux – União político-económica e de cooperação intergovernamental entre três Estados vizinhos da Europa Ocidental: Bélgica, Holanda e Luxemburgo (Wikipedia, 2020a).

Diálogo 5+5 – Iniciativa que junta cinco países europeus (Espanha, França, Itália, Malta e Portugal), com cinco países africanos (Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia), todos com o denominador comum de pertencerem à bacia Mediterrânica. Este fórum compreende uma vertente de defesa, denominada Iniciativa 5+5 Defesa (5+5 Defence, 2020; 5+5 Dialogue, 2020).

Diálogo do Mediterrâneo – Fórum de cooperação, lançado pela OTAN em 1994, que integra sete países do Sul do Mediterrâneo: Argélia, Egípto, Israel, Jordânia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia, com o objetivo de promover a segurança e a estabilidade regionais (OTAN, 2020b).

Economic Community of West African States – Grupo regional de 15 membros, com o mandato de promover a integração económica em todos os campos de atividade dos países constituintes. São países membros: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo (Economic Community of West African States, 2020).

Fórum de Macau – Mecanismo multilateral de cooperação económica e comercial entre a China e os países lusófonos, que utiliza Macau como plataforma de ligação entre todos os participantes (Forum Macao, 2020).

NATO Strategic Direction-South Hub – Centro criado em 2017, junto ao comando da OTAN de Nápoles, para promover e incrementar a cooperação e o diálogo com os parceiros do Norte de África e do Médio Oriente, tendo presentes os desafios de segurança atuais e emergentes (The Southern Hub, 2020).

União Africana – Órgão continental composto pelos 55 Estados-Membros que compõem os países do continente africano. Foi criado oficialmente em 2002 como sucessor da Organização da Unidade Africana (African Union, 2020)

União para o Mediterrâneo – Organização intergovernamental de 43 países da Europa e da bacia do Mediterrâneo: 27 Estados-Membros da UE, Reino Unido e 15 países parceiros do Norte de África, Médio Oriente e Sudeste da Europa. Foi criada em 2008, sucedendo ao Processo de Barcelona, estabelecido em 1995 (Union for the Mediterranean, 2020).

¹ As fontes aqui incluídas correspondem às referências bibliográficas do Capítulo 8.

POSFÁCIO DE AUTORES¹

Luís Manuel Nunes Serôdio é Coronel Piloto Aviador da Força Aérea Portuguesa. É licenciado pré-Bolonha em Ciências Militares e Aeronáuticas. Possui ainda outros cursos e qualificações de natureza militar, destacando-se o curso de voo *Tactical Leadership Program*, o *Air Defence Studies*, o *NATO Staff Officer Defence Planning Course* e o *Modular Short Course on Global Security Environment* (NATO Defence College). No âmbito do seu exercício funcional como Oficial, desempenhou funções de comando/direção/chefia, pilotagem e de ensino servindo: 1. na Base Aérea (BA) n.º 11, como piloto instrutor na Esquadra 101; 2. na BA de Luke, Arizona, E.U.A., como piloto instrutor de F-16, e *Assistant Diretor of Operations*; 3. na BA5, como Comandante do Grupo Operacional, e Comandante da Esquadra 201; 4. na Academia da Força Aérea, como Comandante do Grupo de Alunos, docente e piloto instrutor; 4. no *NATO International Military Staff*, como *Staff Officer* da *Plans&Policy Division, Defense&Force Planning Branch*; 5. no Comando Aéreo, como Diretor do Estado-Maior para as Operações. A sua experiência profissional inclui a participação em diversos exercícios nacionais e estrangeiros e na primeira missão da Força Aérea no âmbito do Policiamento Aéreo dos Estados Bálticos. Possui mais de 3.500 horas de voo (mais de 1.900 em F-16). Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na BA1, Sintra, como Comandante.

Fernando Manuel Lourenço da Costa é Coronel Piloto Aviador da Força Aérea. É licenciado em Ciências Militares e Aeronáuticas, na especialidade de Piloto Aviador, pela Academia da Força Aérea (AFA) e brevetado na aeronave *TB30*. Efetuou o Curso Complementar de Pilotagem para Aviões de Combate, em avião *T-38 Talon*. Operacionalmente, foi piloto instrutor nas aeronaves *TB30*, *Alpha-Jet* e *Chipmunk* e piloto operacional em *F-16A* e *Alpha-Jet*. Para além dos cursos de carreira, destacam-se os cursos *NATO Tactical Leadership Programme* em Florennes e *NATO Staff Officers Orientation Course* em Oberammergau. Como piloto de combate, participou em vários exercícios internacionais, destacando-se a participação com *F-16A* no exercício “Red Flag”, na Base Aérea de Nellis, Las Vegas, nos Estados Unidos da América. No âmbito do seu exercício funcional como oficial, destacam-se o Comando da Esquadra 301, a chefia do Centro de Operações Aéreas do Comando Aéreo e o Comando do Corpo de Alunos da AFA. Na NATO, exerceu também os cargos de *Fighter Coordinator* e *Duty Controller* no *Combined Air Operations Centre 8*, em Madrid. Foi auditor do Curso de Defesa Nacional no Instituto de Defesa Nacional. Antes do ingresso no CPOG 2019/20, estava colocado na Base Aérea N.º 11, em Beja, como Comandante.

Sérgio Augusto Valente Marques é Coronel de Infantaria do Exército Português. Licenciado em Ciências Sócio Militares Infantaria pela Academia Militar, possui, entre outros, o Curso de Estado-Maior. Exerceu diversas funções, de que se destacam: na Escola Prática de Infantaria, Comandante de pelotão e companhia, Instrutor e Diretor dos cursos

¹ Os autores estão ordenados pela sua antiguidade.

de Tirocínio para Promoção a Oficial e de Promoção a Capitão de Infantaria, Chefe das secções de Tática e Estudos Técnicos; no Estado-Maior do Exército, Adjunto da Repartição de Organização e Métodos, na Divisão de Operações e Adjunto do Chefe do Grupo de Trabalho para o Exercício TRIDENT JUNCTURE 2015, na Divisão de Cooperação, Operações, Informações e Segurança; na Brigada Mecanizada Independente, 2.º Comandante do 2.º Batalhão de Infantaria Mecanizado; no Instituto de Altos Estudos Militares e Instituto de Estudos Superiores Militares, Professor de Estratégia; na Presidência da República, Assessor Militar; na Delegação Portuguesa junto da OTAN, Conselheiro Militar e Representante do Diretor Nacional de Armamento; no Regimento de Infantaria n.º 1, em Beja, Comandante. Adicionalmente: em São Tomé e Príncipe, Assessor de cooperação Técnico-militar; na Bósnia-Herzegovina, 2.º Comandante do Agrupamento GOLF/SFOR; no Instituto Superior de Ensino Militar de Angola, Professor de Estratégia; na República Centro-Africana, Chefe do Pilar do Treino da EUTM 2018. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Inspeção-geral do Exército, como Inspetor.

Vítor Hugo Dias de Almeida é Coronel de Artilharia do Exército Português. É licenciado em Ciências Sócio Militares, na especialidade de Artilharia, pela Academia Militar, e pós-graduado em Gestão e Avaliação da Formação, pelo Instituto Superior de Línguas e Administração. Para além dos cursos curriculares de carreira, está habilitado com o Curso de Estado-Maior e o Curso de Transmissões das Armas. Ao longo da sua carreira, prestou serviço em várias Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército e das Forças Armadas. Na Escola Prática de Artilharia, exerceu as funções de Adjunto do Comandante da Bateria de Instrução, Oficial de Transmissões, Diretor de Formação e 2.º Comandante. Na Academia Militar, exerceu as funções de Adjunto do Comandante da 1.ª Companhia de Alunos. No Regimento de Artilharia Antiaérea N.º 1, exerceu as funções de Comandante da Bateria de Instrução e Comandante da 1.ª Bateria de Artilharia Antiaérea e da Bateria de Comando e Serviços do Grupo de Artilharia Antiaérea. No Estado-Maior do Exército foi Adjunto da Repartição de Estudos da Divisão de Pessoal e Adjunto do Chefe da Divisão de Recursos. No Instituto de Altos Estudos Militares, foi professor das disciplinas de Logística e Gestão da Formação. No Instituto de Estudos Superiores Militares foi Diretor Técnico do Projeto N.º 2 da Cooperação Técnico-Militar, em Luanda e professor das disciplinas de Gestão e Avaliação da Formação e de Relações com os Media. No Regimento de Artilharia N.º 4, foi Comandante. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército, como Adjunto de Sua Excelência o General Chefe do Estado-Maior do Exército.

Lino Loureiro Gonçalves é Coronel de Infantaria do Exército Português. É licenciado em Ciências Militares, especialidade de Infantaria, pela Academia Militar. Além dos cursos de carreira, possui o Curso de Estado-Maior, o *Introduction to European Union (EU) Common Security and Defence Policy course*, o *Crisis Management after Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Incident Course* e participou no *Skills building programme on conflict*

prevention for the EU and partners. Comandou o 1.º Batalhão de Infantaria Mecanizado entre 2006 e 2010 e, por inerência do cargo, a Força Nacional Destacada no Kosovo. Entre agosto de 2011 e julho de 2014, exerceu as funções de *Action Officer* no Estado-Maior Militar da União Europeia e, de outubro de 2015 a abril de 2016, integrou o 2.º Contingente Nacional da *European Union Military Advisory Mission* na República Centro-Africana (RCA), onde desempenhou as funções de *J2 Branch Chief*. Entre julho de 2016 e junho de 2018, comandou a Escola de Sargentos do Exército e, de junho de 2018 a janeiro de 2019, desempenhou o cargo de *Education Pillar Chief* na *European Union Training Mission* na RCA. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, exerceu as funções de Chefe de Gabinete do Tenente-general Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército.

Manuel Paulo da Costa Santos é Coronel de Infantaria do Exército Português. É licenciado em Ciências Militares, na especialidade de Infantaria, pela Academia Militar. Está habilitado com o Curso de Promoção a Capitão da Escola Prática de Infantaria, com os Cursos de Promoção a Oficial Superior e de Estado-Maior do Instituto de Altos Estudos Militares, e com o Curso de Comandantes da Academia Militar. Ao longo da sua carreira, prestou serviço em várias Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército, nomeadamente no Regimento de Infantaria N.º 19, onde exerceu funções de Comandante de Pelotão, de Companhia e de Batalhão e Chefe das Secções de Instrução e de Pessoal; no Regimento de Infantaria N.º 13, onde exerceu funções de Comandante de Companhia, Oficial de Pessoal do Batalhão e 2.º Comandante do Regimento; no Estado-Maior do Exército, onde exerceu funções de Adjunto e Chefe de Repartição; no Quartel-General da Brigada de Intervenção, onde exerceu as funções de Chefe de Estado-Maior. Na Delegação de Portugal Junto da NATO, exerceu as funções de Conselheiro Militar do Exército. Também exerceu funções em Forças Nacionais Destacadas, como Oficial de Pessoal e Justiça do AgrCHARLIE/BLI/KFOR, no Kosovo e foi Comandante da 3.ª OMLT/BrigInt/ISAF, no Afeganistão. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Regimento de Infantaria N.º 10, em São Jacinto, Aveiro, como Comandante.

José Diogo Pessoa Arroiteia é Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Marinha, pela Escola Naval, na qual ingressou em 1985, tendo-se especializado em Comunicações, em 1992. No mar, como oficial subalterno embarcou em diferentes unidades navais, desempenhando funções de chefe de serviço de comunicações e de oficial de comunicações de vários estados-maiores embarcados de forças navais e conjuntas. Como oficial superior foi imediato da fragata *Côrte-Real*, comandante da fragata *Vasco da Gama*, navio-chefe, em 2011, da Força Naval da União Europeia (EUNAVFOR) na operação ATALANTA, e comandante da Força Naval Portuguesa. Em terra revela-se a chefia da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do Comando Naval, chefia do Departamento de Treino e Avaliação e por inerência da *Portuguese Liaison Team* junto do *Flag Officer Sea Training* (FOST), desempenho de funções na secção *Future Operations* da Divisão de Operações do NATO Allied Maritime Command (MARCOM), sendo responsável pelas áreas de *Maritime Security Operations* e *Maritime Situational Awareness*,

e pelo planeamento da operação *Active Endeavour*, e, por fim, o comando da Esquadrilha de Navios de Superfície. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), como Chefe da Área de Planos.

António José de Jesus Neves Correia é capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Marinha, pela Escola Naval, e em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa. Especializado em Comunicações e Guerra Eletrónica está ainda habilitado com o *NATO Advanced Electronic Warfare Course* e o *Maritime Warfare Course* em Inglaterra, o Curso Especializado em Direito dos Conflitos Armados, no Instituto Internacional de Direito Humanitário em Sanremo, e o Curso de Feitura de Leis, no Instituto Nacional de Administração. Como oficial subalterno esteve embarcado em diversos navios, como chefe de serviço e imediato e exerceu funções no Centro de Instrução e Tática Naval. Como oficial superior comandou o navio reabastecedor *Bérrio*, foi Chefe do Departamento Jurídico Operacional e Internacional no Estado-Maior da Armada e assessor militar do Presidente da República. Tem sido conferencista de Direito Internacional Marítimo e de Direito dos Conflitos Armados e foi vogal na Comissão de Direito Marítimo Internacional. Exerceu funções de *Legal Advisor* no STAFF de exercícios. Tem textos publicados sobre Direito do Mar, pirataria e património arqueológico subaquático. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Missão Militar Portuguesa junto da NATO e UE, em Bruxelas, como Vice-chefe.

Manuel Vicente Silvestre Correia é Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na classe de Marinha, pela Escola Naval. Ingressou na Escola Naval em 1985 tendo sido promovido a guarda-marinha em 1991, tendo-se especializado em Armas Submarinas. Ao longo da sua carreira no mar, desempenhou diversas funções, destacando-se o comando da lancha de fiscalização Cassiopeia; as funções de Oficial Imediato, em patrulhas e na corveta Honório Barreto; o comando da fragata D. Francisco de Almeida e o comando da Força Naval Portuguesa. Participou em diversos exercícios e operações nacionais e internacionais, incluindo a Operação Crocodilo\Falcão e a integração da *Standing NATO Maritime Group one* como comandante do navio Almirante. Em terra, exerceu funções no Departamento de Treino e Avaliação da Flotilha; no Estado-maior do Comando Naval, no *Joint Force Command Naples*; no Instituto de Estudos Superiores Militares e foi Diretor do Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval. Frequentou diversos cursos nacionais e internacionais, destacando-se o Curso Geral Naval de Guerra, o Curso Complementar Naval de Guerra, o *Operation Planning Course e Targetting Course*, na escola NATO em Oberammergau, e o *Maritime Warfare Course*, no Reino Unido. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, desempenhava as funções de 2.º Comandante da Escola Naval.

José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto é capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, classe de Marinha, e especializado em Comunicações e Guerra Eletrónica. Possui ainda o Curso Geral Naval de Guerra, o *International*

Senior Officer Amphibious Planning; do *Expeditionary Warfare Training Group, Pacific*, nos Estados Unidos da América, o Curso de *Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos*, do *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, em Madrid, e o Curso de Estudos Africanos, do Instituto Universitário Militar. Como oficial subalterno esteve embarcado em diversos navios, tendo desempenhado todos os cargos previstos para a sua classe, nomeadamente chefe de serviço, oficial de operações, imediato e comandante, e foi ajudante-de-campo do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Como oficial superior comandou a corveta Baptista de Andrade, foi assessor militar do Presidente da República e conselheiro militar na Delegação de Portugal junto da NATO, em Bruxelas. Foi chefe da Divisão de Operações do Comando Naval e prestou serviço na Direção de Pessoal, como chefe das Repartições de Gestão de Pessoal e de Nomeações e Colocações. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Estado-Maior da Armada, como chefe da Divisão de Operações.

Artur José Figueiredo Mariano Alves é Capitão-de-mar-e-guerra de Marinha da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Fuzileiros, pela Escola Naval; pós-graduado em Ciência Política e Relações Internacionais em 1997, pelo ISCSP-ULisboa. Possui diversos cursos de formação militar dos quais se destacam: o curso de Fuzileiro; Curso de Paraquedismo Militar; Curso Mergulhador de Combate; Curso de promoção oficial superior; Curso Complementar naval de Guerra; e os Cursos de Operações Especiais da Marinha. Frequentou ainda o curso de Operações Especiais e de “Mando” de Unidades Paraquedistas em Espanha. Ao longo da sua carreira, teve a honra de comandar três das principais unidades da estrutura operacional do Corpo de Fuzileiros (i.e., Destacamento Ações Especiais, Unidade Meios de Desembarque e o Batalhão Ligeiro de Desembarque) e de participar em várias missões reais e Teatros de Operações, destacando-se a participação em 2008 na ISAF XI (Afeganistão), onde assumiu a responsabilidade de chefiar o *Special Operation Coordination Element* na Região Leste em Bagram. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Comando Conjunto para as Operações Militares do EMGFA, como Chefe da Célula de Planeamento de Operações Especiais e Comandante da Componente de Operações Especiais Nacional.

Rui Fernando da Costa Ferreira é Coronel Engenheiro Eletrotécnico da Força Aérea Portuguesa. É licenciado (pré-Bolonha) em Engenharia Eletrotécnica, Ramo de Telecomunicações e Eletrónica, pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra; pós-graduado em Estudos da Paz e da Guerra pela Universidade Autónoma de Lisboa e está habilitado com os cursos curriculares de carreira. Desempenhou as funções de chefia do Centro de Guerra-Eletrónica da Força Aérea, foi *Senior National Representative* no F-16 *Multinational Fighter Program* no *Air Force Materiel Command* em *Wright Patterson Air Force Base*, Ohio, Estados Unidos da América, e em acumulação chefiou o *Portuguese Liaison Office*, gabinete de representação da Força Aérea Portuguesa no *Air Force Security Assistance Cooperation*. Chefiou a 4ª. Repartição da Direção de Manutenção de Sistemas de

Armas, serviço responsável pela gestão dos sistemas de armas Alpha-Jet, Epsilon, Chipmunk, Planadores e Aeronaves do Museu do Ar. Chefiou ainda a Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do Estado-Maior da Força Aérea. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Academia da Força Aérea como Diretor de Ensino.

Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes é Capitão-de-mar-e-guerra de Engenharia Naval, da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Engenharia Naval, ramo de Mecânica, pela Escola Naval, que concluiu em 1991. Realizou a sua primeira comissão no NRP “Sacadura Cabral”. Posteriormente desempenhou funções na Esquadilha de Escoltas Oceânicos e no NRP “Álvares Cabral”, ambos em duas comissões. Realizou o Curso Geral Naval de Guerra em 2002 e o Curso Complementar Naval de Guerra em 2009. A partir de 2005 desempenhou diversas funções na Direção de Navios, participando em diversas organizações nacionais e internacionais durante esse período. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Direção de Navios como Subdiretor.

Paulo Jorge de Oliveira Cavaleiro Angelo é Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na classe de Marinha, pela Escola Naval. Ingressou na Escola Naval em 1985 tendo sido promovido a guarda-marinha em 1991. Em 1992, especializou-se em Armas Submarinas. Ao longo da sua carreira no mar, desempenhou funções a bordo como Oficial de Ação Tática das fragatas *Comandante Sacadura Cabral* e *Corte Real*, Oficial de Operações e Chefe do Estado-Maior da Força Naval Portuguesa, *Staff Anti-Submarine Warfare Officer* da *Standing NATO Maritime Group 1* e comandante da fragata Bartolomeu Dias. Participou em inúmeros exercícios nacionais e estrangeiros, conjuntos e combinados, bem como em diversas operações, designadamente a Operação Crocodilo/Falcão e as Operações *Allied Force* e *Active Endeavour*. Em terra, exerceu funções de Diretor da Escola de Armas Submarinas, 2.º Comandante da Esquadilha de Escoltas Oceânicos, Adjunto de Marinha do CEMGFA, Oficial do Estado-Maior Militar Internacional da NATO e Oficial do Estado-Maior da Armada. Frequentou diversos cursos, destacando-se o Curso Geral Naval de Guerra, o *Maritime Warfare Course*, no Reino Unido, e o *Senior Course* no *NATO Defence College*. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na *Striking and Support Forces NATO*, como *Deputy Chief of Staff Support*.

Nuno Filipe Cortes Lopes é Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais-Marinha, pela Escola Naval, tendo-se especializado em Armas Submarinas. Prestou serviço no navio *São Miguel*, onde em 1991 participou na Operação *Granby*, no golfo pérsico. Embarcado na fragata *Roberto Ivens*, participou em 1992 nas Operações *Sharp Vigilance* e *Sharp Guard*. Na fragata *Álvares Cabral*, desempenhou o cargo de Chefe do Departamento de Operações e participou em vários exercícios nacionais e da NATO. Foi oficial do Estado-Maior da Força Naval Portuguesa. Comandou dois navios, o patrulha *Geba* e a fragata *Corte-Real*, nos quais participou em inúmeras missões. No Comando Naval,

assumiu a função de Chefe da Secção de Exercícios. Foi Oficial de Operações no Comando Marítimo da *NATO Response Force*, em Rota, Espanha. No Estado-Maior da Armada, exerceu a função de oficial responsável pelas Relações Internacionais. Prestou serviço no Gabinete do Almirante CEMA, como Assessor do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, e foi Coordenador do Comando-Geral da Polícia Marítima. Antes do ingresso no CPOG 2019/2020, era Comandante da Zona Marítima do Sul, e em acumulação, Chefe do Departamento Marítimo do Sul, Capitão do Porto de Faro, Comandante Regional da Polícia Marítima do Sul e Comandante Local da Polícia Marítima de Faro.

António Pedro Matias Ricardo Romão é Coronel de Artilharia do Exército Português. É licenciado e mestre em Ciências Militares, na especialidade de Artilharia, pela Academia Militar. Está habilitado com os cursos curriculares de carreira, o Curso de Estado-Maior e o Curso de Comandantes. Prestou serviço no Regimento de Artilharia da Serra do Pilar, onde exerceu funções de Comandante de Bateria de Tiro; na Escola Prática de Artilharia, onde exerceu as funções de Instrutor, Comandante da Bateria de Instrução de Praças, Adjunto do Diretor de Estudos e Instrução, Chefe da Secção de Operações e Informações, Chefe da Secção de Logística, Comandante do Grupo de Formação e 2.º Comandante; no Estado-Maior do Exército onde exerceu as funções de Adjunto na Repartição de Organização e Métodos da Divisão de Operações; no Instituto de Estudos Superiores Militares onde exerceu as funções de Professor na Área de Ensino Específico do Exército; no Regimento de Guarnição N.º 2 onde exerceu as funções de Comandante. No âmbito da Cooperação Técnico-Militar foi Diretor Técnico do Projeto 2, Escola Superior de Guerra, na República de Angola. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Academia Militar, como Chefe de Gabinete do General Comandante.

Armando José Rei Soares Ferreira é Coronel de Administração Militar, licenciado em Ciências Militares. Possui os cursos de: Operações Irregulares, Mergulho Amador, Formação de Formadores, Planeamento e Avaliação da Formação, “Nato Logistics” e “Multinational Joint Logistics Centre” Alemanha; *Combined Logistics Officer Advance*, USA; *Defense Instructional Techniques* UK. Iniciou a carreira no Batalhão de Administração Militar na Póvoa de Varzim, tendo desempenhado diversas funções. Foi Adjunto da Sucursal da Manutenção Militar do Porto. Posteriormente cumpriu deslocamento na ZMM, nas funções de subchefe do Centro de Finanças. Regressou, em 1997 à EPAM, onde exerceu diversas funções. Foi Diretor do Projeto 7 Escola de Administração Militar em Angola, Comandante do Batalhão de Serviços e Apoio à Formação, Diretor de Formação da EPS, Chefe da Repartição de Orçamento da Direção de Finanças e Subdiretor para a Administração do HMR n.º 1, e 2.º Comandante da EPS (em 2013). Antes do seu ingresso no CPOG, estava colocado na EPS, como Comandante.

Paulo Fernando Viegas Nunes é Coronel de Transmissões do Exército Português. É licenciado e mestre em Ciências Militares, na especialidade de Transmissões, pela Academia Militar; licenciado e mestre em Engenharia Eletrotécnica e de Computadores, pelo Instituto

Superior Técnico; e doutor em Ciências da Informação pela Universidade Complutense de Madrid. Comandou o Batalhão de Comunicações e Sistemas de Informação no Regimento de Transmissões e a 1.^a e 2.^a Companhias do Corpo de Alunos da Academia Militar. Desempenhou funções no Estado-Maior do Exército e no Estado-Maior-General das Forças Armadas. Participou na Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sahara Ocidental (MINURSO), fez parte da Equipa da Presidência Portuguesa da União Europeia (UE) em 2017 e desempenhou as funções de assessor para a EU e NATO junto da Representação Militar Portuguesa em Bruxelas. Foi coordenador científico do Mestrado em Guerra de Informação e da Pós-Graduação em Cibersegurança e Ciberdefesa da Academia Militar. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, desempenhou as funções de Comandante da *NATO Communications and Information Systems School* (Latina, Itália) e de *Acting Director da NATO Communications and Information Academy* (Oeiras).

José David Angelino da Graça Talambas é Coronel de Cavalaria do Exército Português. É licenciado em Ciências Militares, na especialidade de Cavalaria, pela Academia Militar e mestre em Ciências Militares, pela Academia Militar. Frequentou, entre outros, o Curso de Cavalaria da Academia Militar e o Curso de Estado-Maior (CEM) no Instituto de Altos Estudos Militares. Frequentou ainda o *Armor Officers Advanced Course*, em *FT KNOX*, nos Estados Unidos, bem como diversos outros cursos de natureza militar. Ao longo da sua carreira, prestou serviço em várias Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército, nomeadamente no Regimento de Cavalaria N.º 3, em Estremoz, e na Escola Prática de Cavalaria. Desempenhou, ainda, funções na Divisão de Operações no Estado-Maior do Exército e de docência no Instituto de Altos Estudos Militares e Instituto de Estudos Superiores Militares. Foi colocado no *Allied Command Transformation* da OTAN, em Norfolk, EUA, como Representante Nacional de Ligação, de outubro 2007 a setembro 2010. Após o regresso a Portugal, desempenhou as funções de Chefe de Estado-Maior da Brigada Mecanizada, em Santa Margarida e de maio de 2013 a fevereiro de 2018, de Adjunto Militar do Exército e Assessor Pessoal de S. Ex.^a o General Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas. Exerceu funções em Forças Nacionais Destacadas, nomeadamente no Centro de Operações Conjunto e Combinado do Quartel-general da SFOR e da EUFOR, na Bósnia-Herzegovina, e como Comandante do Agrupamento Índia/KTM/KFOR, FND unidade projetada para o Teatro de Operações do Kosovo, de setembro 2012 a março de 2013. No âmbito da Cooperação Técnico-Militar desempenhou funções de docência no Instituto Superior de Ensino Militar, em Angola. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, desempenhava as funções de Comandante do Regimento de Cavalaria N.º 6, em Braga.

Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro é Capitão-de-mar-e-guerra de Marinha da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais (classe de Marinha), pela Escola Naval; mestre em *Navigation Technology*, pela Universidade de *Nottingham* (Reino Unido); e doutor em *Engineering Surveying*, pela mesma universidade. A sua tese de doutoramento recebeu o “Prémio Internacional Almirante Teixeira da Mota”, da Academia de

Marinha, e o “Prémio Internacional Almirante Gago Coutinho”, da Sociedade de Geografia de Lisboa, ambos de 2004. Em 2008, recebeu, de Sua Alteza Real o Duque de Edimburgo, o título de *Fellow of the Royal Institute of Navigation* – distinção concedida às personalidades que mais se destacaram, a nível mundial, no âmbito da navegação. Ao longo da sua carreira, prestou serviço a bordo de vários navios da Marinha, tendo comandado a lancha de fiscalização rápida *Dragão*, entre 1992 e 1994 e o navio escola *Sagres* entre 2011 e 2013. Já publicou (como autor, coautor ou coordenador) seis livros, bem como numerosos artigos em revistas estrangeiras e nacionais, sobre navegação, assuntos do mar, estratégia, segurança e defesa, tendo recebido diversos prémios pelos seus artigos. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Estado-Maior da Armada, como Chefe da Divisão de Recursos.

João Paulo Silva Pereira é Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Marinha, pela Escola Naval e mestre em *International Relations and World Order*, pela Universidade de Leicester, Reino Unido. É especializado em navegação e frequentou diversas ações de formação em navegação, operações e planeamento operacional, designadamente o *Maritime Warfare Course* e o *NATO Comprehensive Operations Planning Course*. Como subalterno serviu como oficial de guarnição do N.R.P. *Álvares Cabral*, N.R.P. *Vasco da Gama* e N.R.P. *Corte-Real*, neste último como oficial navegador, tendo participado na operação ‘Sharp Guard’, de embargo à ex-Jugoslávia. Desempenhou, também, as funções chefe do Gabinete de Navegação do Centro de Instrução de Tática Naval e, cumulativamente, de oficial navegador do Estado-maior da Força Naval Portuguesa e da EUROMARFOR, tendo participado na operação real de evacuação de civis na Guiné-Bissau e na operação ‘Active Endeavour’. Como oficial superior exerceu as funções de coordenador do treino de operações do Departamento de Treino e Avaliação da Flotilha, oficial imediato do N.R.P. *Álvares Cabral*, chefe do Departamento de Treino e Avaliação e o oficial de ligação ao Flag Officer Sea Training, no Reino Unido. Comandou o N.R.P. *Corte-Real*, tendo participado em diversas missões, tais como o Mar Aberto e a Operação Atalanta de combate à pirataria no Oceano Índico. Em terra, assumiu as funções de Assessor Militar do Almirante Chefe do Estado-maior da Armada e de *Staff Officer – Operational Planning* no comando marítimo da NATO, em Northwood, Reino Unido. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Esquadilha de Navios de Superfície e na Força Naval Portuguesa, como comandante.

Francisco Manuel Gamito Ferreira Quaresma Guerreiro é Capitão-de-mar-e-guerra Médico Naval da Marinha Portuguesa. É licenciado em Medicina pela Universidade do Porto, especialista e consultor em Pneumologia. Possui a Competência em Medicina Hiperbárica e Subaquática pela Ordem dos Médicos. Possui vários cursos na área clínica e médico-militar, destacando-se o Curso Geral Naval de Guerra e o Curso Complementar Naval de Guerra, Curso de Fisiologia de Voo, Curso de Medicina Aeronáutica, Curso de Aperfeiçoamento em Gestão de Recursos Humanos, Curso de Planeamento Estratégico e Avaliação de Resultados e o Curso de Auditoria a Normas Clínicas. No âmbito do exercício funcional como Médico

Naval, desempenhou funções em várias unidades navais, nomeadamente de direção/chefia: 1. no Hospital da Marinha, como Diretor Clínico e como Chefe do Serviço de Pneumologia; 2. na Unidade de Tratamento Intensivo de Toxicologia e Alcoolismo (UTITA), como subdiretor. Foi durante vários anos representante nacional, no âmbito da NATO, no grupo de trabalho *Optimal use of Hyperbaric Oxygen Therapy in Military Medical Facilities*. Integra a Comissão Científica do Mestrado de Medicina Hiperbárica e Subaquática, exercendo coordenação e atividade docente em diversos módulos desse Mestrado. Exerce desde junho de 2018 as funções de Delegado Médico Nacional no *European Diving Technical Committee*. É membro da Direção da Comissão da Competência de Medicina Hiperbárica e Subaquática da Ordem dos Médicos desde 2015. Foi autor de vários trabalhos científicos publicados em revistas nacionais e internacionais e foi co-autor do livro “Pneumologia Básica em Medicina Familiar”. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, esteve colocado nove anos no Centro de Medicina Subaquática e Hiperbárica da Marinha, exercendo o cargo de Diretor.

João Lumley Norte é Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Naval, pela Escola Naval. A sua formação complementar inclui o Curso Geral Naval de Guerra, no Instituto Superior Naval de Guerra, e o Curso Complementar Naval de Guerra, no Instituto de Estudos Superiores Militares, e diversas ações de formação, nas áreas de administração financeira e de controlo interno. Durante a sua carreira, esteve embarcado no NRP “S. Gabriel”, no NRP “Baptista Andrade” e no NRP “Sagres”. Em terra desempenhou funções na Escola de Abastecimento; na Unidade de Apoio às Instalações Centrais da Marinha, em acumulação com a Direção das Messes de Lisboa e de Cascais; na Chefia do Serviço de Apoio Administrativo, altura em que foi promovido a oficial superior; no Departamento Marítimo do Centro, tendo acumulado funções na Direcção-Geral da Autoridade Marítima; na Direção do Apuramento de Responsabilidades; na Direção de Abastecimento; e na Direção de Contabilidade e Operações Financeiras. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Direção de Administração Financeira, como Diretor.

Paula Cristina Veloso Costa de Passos Sousa, é Coronel de Administração Aeronáutica da Força Aérea Portuguesa. É licenciada em Gestão de Empresas pelo Instituto Superior de Línguas e Administração tendo realizado o Estágio Técnico Militar de Administração Aeronáutica na Academia da Força Aérea. É pós-graduada em Contabilidade, Finanças Públicas e Gestão Orçamental pelo Instituto Superior de Economia e Gestão. Desempenhou as funções de Adjunta da Secção de Orçamento na 1.^a Repartição da Direção de Finanças da Força Aérea. Posteriormente, na Base Aérea n.º 4, foi Adjunta e Comandante da Esquadra de Intendência. Esteve colocada no Grupo de Engenharia de Aeródromos da Força Aérea, e também na Base Aérea n.º 1 como Comandante de Esquadrilha de Administração. Desempenhou as funções de *BUDFIN CHIEF* no *Combined Air Operations Centre* em Monsanto. Foi Chefe de Secção de Administração Financeira na Repartição de Gestão Orçamental e posteriormente chefe da Repartição de Abonos da Direção de Finanças da

Força Aérea. Mais recentemente, e durante 5 anos, foi Chefe da Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial na atual Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, foi Comandante do Depósito Geral de Material da Força Aérea.

David José Gaspar é Coronel de Administração Aeronáutica da Força Aérea Portuguesa. É licenciado (pré-Bolonha) em Gestão pela Universidade Lusíada, frequentou, na Academia da Força Aérea, o Estágio Técnico Militar de Administração Aeronáutica, e é pós-graduado em Estratégia pela Universidade Lusíada. Além dos cursos curriculares de carreira, está habilitado com o estágio de Estados-Maiores conjuntos, o *Resource Management Education Programme* na *NATO School-Oberammergau*, e com o curso de Gestão Civil de Crises pelo Instituto de Defesa Nacional. Foi, ainda, Chefe da Secção de Aquisições e Contratos do Serviço Administrativo e Financeiro, Comandante da Esquadilha de Intendência e Comandante da Esquadra de Administração e Intendência na Base Aérea n.º 4. Como Oficial superior, foi Comandante da Esquadra de Administração e Intendência na Base Aérea n.º 1, Chefe do Serviço de Inspeção e Auditoria Financeira e Patrimonial e Chefe da Repartição de Gestão Orçamental e Financeira na Direção de Finanças da Força Aérea, e Comandante do Grupo de Apoio da Base Aérea n.º 1. Foi responsável pela Unidade Curricular de Introdução à Gestão na Academia da Força Aérea. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Serviço Administrativo e Financeiro, como Chefe do Serviço.

António Manuel de Oliveira Bogas é Coronel de Administração Militar da Guarda Nacional Republicana. É licenciado em Ciências Militares, na especialidade de Administração Militar, pela Academia Militar, pós-graduado em Estudos Avançados em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e em Direito e Prática da Contratação Pública pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Diplomado com o Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP) pelo Instituto Nacional de Administração e com o Curso de Defesa Nacional pelo Instituto de Defesa Nacional. É auditor de Segurança e auditor de Defesa Nacional. Para além dos cursos curriculares de carreira, possui vários cursos no âmbito da gestão e contabilidade públicas. Desempenhou várias funções específicas de administração e na área da formação, tendo lecionado na Academia Militar e na Escola da Guarda, onde foi diretor de cursos e chefe do núcleo de ensino. No âmbito da cooperação policial, foi professor e assessor pedagógico e administrativo-logístico no Instituto Médio de Ciências Policiais da Polícia Nacional de Angola. Foi vogal do Conselho de Direção dos Serviços Sociais da GNR. Antes do ingresso no CPOG 2019/2020, desempenhava as funções de Diretor da Direção de Recursos Financeiros da GNR.

Marco António Domingos Teresa é Coronel Engenheiro de Material do Exército Português. É licenciado em Ciências Militares, na especialidade de Material, pela Academia Militar, e licenciado em Engenharia Eletrotécnica e de Computadores, pelo Instituto Superior Técnico de Lisboa. Além dos cursos curriculares de carreira, está habilitado com o Curso de Estado-Maior, *Security Assistance Management Purchaser Course* do *Defense Institute of*

Security Assistance Management, Estágio Logístico da NATO *Maintenance and Supply Agency* (NSPA), NATO *Logistics Course*, NATO *Information Operations Course*, NATO *Peace Support Operations Course*, Curso de Preparação para o Conselho de Segurança das Nações Unidas e Estágio de Comandantes. Desempenhou várias funções de comando e chefia. Como Oficial subalterno, foi colocado na Direção dos Serviços de Material, onde, entre outras funções, foi o representante nacional nos grupos da NSPA do Carro de Combate M60 e do Sistema de Míssil TOW. Como Oficial superior, foi colocado: na Escola Militar de Eletromecânica, como Chefe da Oficina de Sistemas de Armas; no Instituto de Estudos Superiores Militares, como professor na Área de Ensino de Administração; na Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, como Conselheiro Militar; na Direção de Material e Transportes (DMT) do Comando da Logística do Exército, como Chefe da Repartição de Transportes; no Regimento de Manutenção, como segundo Comandante; no Depósito Geral de Material do Exército, como Subdiretor; na DMT, como Chefe da Repartição de Manutenção e Sistemas de Armas. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado da Unidade de Apoio Geral de Material do Exército, como Comandante.

Mário Alexandre de Meneses Patrício Álvares é Coronel de Infantaria. É mestre em Ciências Militares pela Academia Militar na especialidade de Infantaria. Possui ainda outras qualificações de natureza militar e civil, destacando-se o Curso de Estado-Maior, o *NATO Partnership for Peace Logistics Course*, o *Common Security and Defence Policy Foundation Training* e o curso de Direção e Liderança Estratégica. Ao longo da sua carreira desempenhou funções de comando, de estado-maior e de ensino/formação, nomeadamente como comandante do Pelotão de Reconhecimento do 1.º Batalhão de Infantaria Motorizado da Brigada Mista Independente; formador e professor na Escola Prática de Infantaria, na Academia Militar e no Instituto de Altos Estudos Militares; Oficial de Estado-Maior e Ajudante de Campo no Comando e Quartel General da Região Militar do Norte; Diretor de Formação da Escola Prática de Infantaria e da Escola de Sargentos do Exército; e 2.º Comandante da Escola de Sargentos do Exército. Em termos de missões internacionais, foi Diretor Técnico do projeto de Cooperação Técnico-Militar com Timor-Leste para apoio ao comando e centro de formação militar do Exército Timorense, Oficial de Informações e de Ligação junto da União Europeia para a missão *EUTM Somalia* e, mais recentemente, de setembro de 2016 a outubro de 2018, foi Assessor Militar do *Chairman* do Comité Militar da União Europeia. Foi autor e coautor de manuais de ensino e de artigos científicos de projetos de investigação realizados na Academia Militar e na Universidade do Porto. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Regimento de Apoio Militar de Emergência do Exército, como Comandante.

Rui Alberto Ribeiro Veloso é Coronel de Infantaria da Guarda Nacional Republicana. É licenciado em Ciências Militares, na especialidade de segurança, pela Academia Militar; licenciado em Direito, pela Universidade Autónoma de Lisboa; pós-graduado e doutorando em Direito e Segurança, pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. É auditor

de Segurança Interna e especialista de Reconhecida Experiência e Competência Profissional, no âmbito dos Estabelecimentos de Ensino Superior Público Universitário Militar. Esteve colocado na Brigada de Trânsito, onde desempenhou, entre outras, as funções de Comandante do Destacamento de Trânsito de Carcavelos. De 2003 a 2008 foi assessor do Comandante-Geral da GNR, e em 2009, foi colocado na Escola da Guarda, onde desempenhou vários cargos, o último como Diretor de Formação. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado na Unidade de Emergência de Proteção e Socorro, da GNR, como Comandante, e era professor na Academia Militar.

Paulo Jorge Alves Silvério é Coronel de Infantaria, da Guarda Nacional Republicana (GNR). É licenciado em Ciências Militares, na especialidade GNR, pela Academia Militar; licenciado em Direito, pela Universidade Autónoma de Lisboa em 2004; mestre em Direito e Segurança, pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em 2009; mestre em Ciências Militares na especialidade de Segurança – GNR, pela Academia Militar em 2012; doutorando em Direito e Segurança, pela Faculdade de Direito, da Universidade Nova de Lisboa. Habilitado com o Curso de Estado-Maior Conjunto, pelo, ora, Instituto Universitário Militar em 2012, e detentor do Curso de Estado-Maior das Forças Armadas de Espanha ministrado no *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional* das Forças Armadas do Reino de Espanha, em 2013. Ao longo da sua carreira prestou serviço em diversas Unidade/Estabelecimentos/Órgãos da GNR, na Academia Militar, no Instituto de Estudos Superiores Militares e no Gabinete do Primeiro-Ministro. Ao nível de missões Internacionais, integrou a missão UNTAET em 2000, no Teatro de Operações de Timor e foi Comandante (2.º contingente) da missão da GNR, no Iraque em 2004. Antes do seu ingresso no CPOG 2019/2020, estava colocado no Comando Territorial da GNR em Santarém, como Comandante de Unidade.

Publicação patrocinada por:



Editorial: cidium@ium.pt
Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162
Morada: Rua de Pedrouços - 1449-027 Lisboa



Capa

Composição gráfica

Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre aguarela de

Tenente-general Vitor Manuel Amaral Vieira