
**O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
E A DEFESA NACIONAL:
ALGUNS ASPECTOS MAIS SIGNIFICATIVOS**

Abel Cabral Couto

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
E A DEFESA NACIONAL:
ALGUNS ASPECTOS MAIS SIGNIFICATIVOS

1. *CONCEITO E IMPORTÂNCIA ACTUAL*

- a. Em que consiste o ordenamento do território à luz da defesa nacional ou, dito de outra forma, o ordenamento do território segundo um ponto de vista estratégico?

Poderemos dizer que se trata de

«Organizar o espaço geográfico, estruturando-o de molde a, tendo em vista situações de conflito e de catástrofes naturais, se reduzirem vulnerabilidades e se aumentarem as possibilidades de segurança do território e das suas populações.»

A acuidade do problema deriva, fundamentalmente, hoje em dia:

- dos efeitos dramáticos, em consequência do progresso tecnológico ou da explosão demográfica e da urbanização, que podem assumir determinados tipos de ameaças e para as quais não existem outras contramedidas razoavelmente eficazes a não ser as de ordenamento do território;
- do custo muito elevado de determinadas soluções, desde que encaradas numa óptica sectorial, pelo que se torna necessário concebê-las com finalidades múltiplas, segundo perspectivas mais globais, que conduzam a economias de escala;
- da percepção crescente da interdependência entre fenómenos tradicionalmente considerados distintos.

- b. A preocupação com a organização do espaço, tendo em atenção a segurança nacional, é manifesta em vários países: a URSS encara o problema desde a forma como são moduladas as cidades à transferência das suas indústrias estratégicas fundamentais e do seu capital científico para os Urais; a Suíça combina o aproveitamento duma orografia já de si difícil com a conservação e, em muitos casos, a

criação dum desenvolvimento vegetal que, além do seu valor económico, reforça as suas condições de baluarte natural, além de proteger, em abrigos cavados nas rochas ou dispersos nas florestas, o grosso do seu equipamento militar e meios alimentares, sanitários, etc., necessários à sobrevivência da população; a Suécia revela preocupações análogas, concentrando num judicioso ordenamento do território grande parte do seu esforço de defesa.

c. Mesmo em Portugal, o ordenamento do território, tendo em atenção razões de natureza estratégica, constituiu preocupação dos governantes mais esclarecidos desde os princípios da nossa história, particularmente naqueles períodos de formação ou consolidação da independência nacional ou de forte consciência quanto aos perigos que sobre a mesma impendiam. Basta atentar, entre outros, nos seguintes exemplos:

(1) *Na organização implantada a sul do rio Tejo pelos primeiros Reis e Ordens Militares, na fase da formação da Nacionalidade*

A rede de castelos implantada no Alentejo, pela sua localização e densidade, pelas ligações e interdependências estabelecidas entre os mesmos e pela sua conjugação com núcleos de povoamento, constitui um exemplo notável de organização de um espaço aberto, sem grandes obstáculos naturais, de forma a garantir-se o seu controle, a segurança do território e das populações e a sobrevivência destas em situações de crise.

(2) *Ação desenvolvida por D. Dinis*

Não tendo mais a recear ataques muçulmanos, D. Dinis procurou consolidar as fronteiras para prevenir qualquer invasão de Castela. Para o efeito, recorreu a medidas de tipo idêntico às anteriores: promoção de núcleos de povoamento em zonas da raia estrategicamente importantes e que se encontravam estagnadas por falta de povoadores; e construção de novos castelos fronteiriços e reconstrução de muitos outros e que serviam de núcleos militares.

Deve também salientar-se a visão revelada com o desenvolvimento do pinhal de Leiria que, além do seu interesse relacionado com a construção naval, evidenciou uma outra forma de preocupação quanto à segurança do território, neste caso contra a acção devastadora do mar.

Assim, através dum labor esclarecido, D. Dinis soube combinar acções que, de forma harmoniosa, contribuíram para a defesa das fronteiras, para a segurança do território e para um desejado surto de desenvolvimento regional.

(3) *Período da Restauração*

Em consequência das exigências e dos efeitos das sucessivas campanhas militares, muitos lugares ficaram praticamente despovoados e viram destruídas as suas antigas defesas. Consolidada a Restauração da Independência, foi também notável o esforço no sentido do repovoamento e desenvolvimento de regiões do interior mais degradadas e da construção de trabalhos de fortificação, em novos e mais vastos moldes, esforço esse particularmente importante no Alentejo e ao longo do estuário do Tejo e suas aproximações, mas com extensões em muitos outros pontos da costa e na parte central (Almeida) e do Norte do País (por exemplo, Miranda do Douro e Valença).

Mesmo em tempos mais recentes, podem salientar-se, entre medidas de ordenamento do território de natureza estratégica, a não-criação de ligações fáceis com a Espanha, a orientação do traçado de algumas linhas de caminho de ferro, a adopção de bitolas diferentes, etc.

Mas, independentemente das decisões do poder central, as próprias populações, ao nível local, revelaram um instinto natural de segurança, bastando salientar a implantação das povoações nos pontos dominantes, reservando-se as veigas circunvizinhas para o amanho das terras, para garantia das necessidades alimentares, na base de uma economia de subsistência.

Talvez se possa afirmar que Portugal deveu, em grande parte, a manutenção da sua independência a uma grande sensibilidade estratégica na organização do seu espaço geográfico, sensibilidade aliás confirmada além-mar.

2. *RELAÇÕES ENTRE O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A DEFESA*

a. As relações entre o ordenamento do território e a defesa podem ser encaradas segundo dois ângulos de análise:

- em primeiro lugar, para saber em que medida um ordenamento adequado permite eliminar ou atenuar determinadas ameaças ou, no caso de estas se concretizarem, em que medida pode contribuir para que aquelas possam ser enfrentadas com maior probabilidade de sucesso;
- um outro ângulo de análise corresponde ao saber-se de que forma um ordenamento concreto, já existente, impõe servidões à defesa.

No primeiro caso, os interesses da defesa surgem como um dos factores condicionantes do ordenamento do território, isto é, procura-se, através dum ordenamento adequado, aumentar a capacidade de protecção ou defesa do território, pelo que aquele é encarado como um dos instrumentos desta; no segundo, caso, o ordenamento já existente aparece como um dos condicionantes significativos da defesa. Assim, se considerarmos, a título de exemplo, o problema da protecção duma estrutura industrial contra acções aéreas, em teoria pode-se conseguir essa protecção de duas maneiras:

- uma delas é, através de um adequado ordenamento do território, dispersar as instalações de forma que não constituam objectivos remuneradores. Neste caso, poderá eventualmente chegar-se à conclusão de que é dispensável a instalação de qualquer sistema de defesa antiaérea, isto é, o ordenamento do território constituiu-se em medida, passiva é certo, de defesa;

- uma outra solução será, no caso de a estrutura já existir e estar relativamente concentrada, instalar um sistema de defesa antiaérea, isto é, o ordenamento territorial existente obrigou a uma medida activa de defesa, condicionando esta.
- b. O exemplo focado evidencia que a problemática da defesa só pode ser encarada satisfatoriamente através de visões interdisciplinares e não apenas sectoriais. Mesmo no caso de um problema aparentemente apenas militar, se vê que uma possível solução (talvez a mais correcta) poderá não ser militar. O exemplo permite ainda salientar um aspecto bem conhecido: muitas vezes cai-se em soluções ou situações aparentemente mais defensáveis de um ponto de vista económico, porque se não tem em atenção outros custos que essas soluções acarretam.

3. ASPECTO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO MAIS RELEVANTES NUMA ÓPTICA DE DEFESA

- a. Os aspectos do ordenamento do território mais relevantes numa óptica de defesa serão talvez os relacionados com o seguinte:
- Concentração demográfica e económica
 - Localização das fontes de energia
 - Existência e localização de reservas estratégicas
 - Possibilidades de criação de obstáculos
 - Linhas de comunicações
 - Possibilidades de criação de abrigos
 - Possibilidades de controle de catástrofes naturais
 - Localização alternativa de centros de decisão
 - Assimetrias regionais
 - Organização territorial da defesa, incluindo o próprio ordenamento ou dispositivo militar.
- b. *Concentração demográfica e económica*

A excessiva concentração, não só da população mas também da actividade económica, em especial das indústrias básicas com importância estratégica, num número reduzido de pólos, aumenta, como

é evidente, a vulnerabilidade militar de um país em caso de guerra. Assim, de um ponto de vista estratégico, é vantajosa uma dispersão judiciosa das indústrias fundamentais, bem como uma distribuição equilibrada da população pelo território, sem prejuízo de taxas de ruralidade relativamente baixas e consequente existência de variados e apreciáveis núcleos urbanos.

Para se ter uma ideia da importância deste fenómeno ao nível das superpotências, bastará ter em atenção que:

- nos fins da década de 60, admitia-se que uma guerra nuclear ilimitada entre as superpotências poderia conduzir a cerca de 140 milhões de mortos nos EUA e 110 milhões na URSS;
- alguns observadores admitem que a URSS, em consequência de acções de reordenamento do território e de trabalhos intensivos de protecção civil, poderá aspirar a ver reduzida a sua vulnerabilidade a 60 milhões de mortos, mesmo no caso duma guerra ilimitada;
- 140 milhões de mortos, numa população de 220 milhões, representam evidentemente danos inaceitáveis; mas já não é rigorosamente evidente que o sejam 60 milhões numa população de 240 milhões.

Em consequência, alguns observadores receiam que tal assimetria na vulnerabilidade (ou seja, na capacidade de «encaixe nuclear») das duas superpotências possa vir a traduzir-se numa assimetria na capacidade de iniciativa estratégica, com todas as consequências decorrentes.

c. Localização das fontes de energia

Dada a importância primordial da energia como suporte de toda a actividade produtiva e na vida das populações, a localização das fontes de energia é, hoje em dia, um elemento extremamente importante ao encarar-se o ordenamento estratégico dum território. É evidente que algumas dessas fontes (como as barragens hidroeléctricas) estão estritamente vinculadas à geografia, mas o mesmo não sucede com as centrais térmicas, nucleares, etc. Do ponto de vista estratégico, deve procurar-se a sua dispersão e relativo afastamento de

outros alvos já por si remuneradores, mas sem prejuízo da sua integração em áreas relativamente mais seguras ou de mais fácil defesa (por exemplo, recuadas em relação a direcções de ameaças mais prováveis).

d. *Existência e localização de reservas estratégicas*

A existência de reservas estratégicas constitui um elemento de grande importância para a segurança nacional, mesmo na hipótese de situações de crise que possam implicar quebras no ritmo dos fluxos de abastecimento. Entre nós, dados o nosso estágio de desenvolvimento e dependências, assumem especial importância as relacionadas com recursos alimentares (em particular, cereais) e com recursos energéticos de origem mineral. Também, neste caso, é vantajosa a dispersão das reservas, sem se esquecerem as Regiões Autónomas.

Para efeitos de cálculos de capacidade de constituição de reservas e de apreciação das possibilidades de dispersão, devem ser consideradas as possibilidades decorrentes de determinados meios de transporte existentes, tais como petroleiros, navios graneleiros, determinados tipos de batelões, grandes autotanques, etc.

e. *Possibilidade de criação de obstáculos*

Embora, face à evolução tecnológica, vá longe o tempo dos grandes trabalhos de fortificação contínua, mesmo do tipo Linha Maginot, os obstáculos naturais ou artificiais continuam a ser um elemento muito importante para o acréscimo da capacidade de defesa, no caso dum conflito militar, relativamente à manobra terrestre. A este respeito, trata-se de, através de alterações resultantes da acção do homem e que, na medida do possível, não tenham um interesse exclusivamente militar, saber valorizar ou compensar condições naturais do terreno, de modo a reforçar-se a segurança do território de acordo com um conceito de defesa bem definido.

Para o efeito, podem ser exploradas fundamentalmente três vias:

(1) *Florestação de determinadas regiões*

A florestação de áreas ao longo dos grandes eixos de penetração dum território poderá ser uma das formas de contribuir para a sua segurança, em especial numa época em que a ameaça militar terrestre tende a assentar, essencialmente, no emprego de forças blindadas e mecanizadas. A mesma medida reduz a possibilidade de realização de operações aerotransportadas por parte de um potencial adversário. A florestação pode ser conjugada com a criação de clareiras em áreas favoráveis à defesa e que possam tornar-se verdadeiras «áreas de morte» para forças adversas infiltradas.

Por outro lado, no caso de uma defesa que preveja o recurso a uma guerra de guerrilhas, a florestação de potenciais zonais de refúgio reforça as possibilidades de sobrevivência das guerrilhas.

Porém, convém desde já salientar-se que o ordenamento florestal, de um ponto de vista estratégico, deve ser levado a efeito de modo a atenuar-se um possível aumento de vulnerabilidades em relação a outras ameaças, em especial no campo da protecção civil, como actualmente acontece entre nós com os incêndios no Verão.

(2) *Barragens hidroeléctricas*

Determinadas barragens hidroeléctricas podem, pelas albufeiras que criam, também revestir-se de interesse estratégico, como geradoras de obstáculos importantes.

Dependerá da sua localização e orientação a medida em que tais barragens facilitarão ou, pelo contrário, dificultarão a defesa. Por exemplo, a barragem da Agueira e suas associadas reforçam significativamente as possibilidades de defesa relativamente à linha de invasão tradicional do vale do Mondego; a barragem do Alqueva poderia contribuir para a segurança duma área fronteiriça muito vulnerável, relativamente quer a acções clandestinas

quer a acções militares, embora, por outro lado, possa eventualmente contribuir para reforçar o isolamento de uma parte do território nacional.

(3) *Obras de irrigação e de regularização de acidentes fluviais*

As obras de irrigação, os canais, etc., desde que devidamente orientadas em relação aos eixos de penetração, podem desempenhar um papel semelhante ao referido para as albufeiras ou barragens. Por exemplo, a importância estratégica de tais acidentes é significativa na Europa Central.

f. *Linhas de comunicações*

Trata-se dum problema fundamental ao considerar-se o ordenamento dum território dum ponto de vista estratégico.

Basta salientar: os trabalhos que estão a ser levados a efeito pela URSS, de duplicação parcial do caminho de ferro transiberiano, por razões puramente estratégicas; a construção da estrada transamazónica no Brasil; grande parte da rede de estradas e de aeródromos construída nos territórios ultramarinos durante as guerras em África.

A importância e significado das linhas de comunicações numa óptica estratégica podem ser apreciadas em várias situações ou cenários. Entre nós, julga-se que as linhas de comunicações devem ser consideradas tendo em especial atenção as seguintes situações:

- (1) Em primeiro lugar, no quadro do reforço da coesão e unidade nacionais. Tal é particularmente importante no caso de um país territorialmente descontínuo como o nosso, em que a atenuação de certas tendências centrífugas, conseqüentes em grande parte dessa descontinuidade, muito dependerá da capacidade de se estabelecerem e assegurarem comunicações rápidas, eficientes, seguras e relativamente económicas ao longo de todo o espaço territorial. Mas, mesmo no Continente, regiões há precariamente ligadas ao resto do País, com efeitos negativos na coesão nacional.
- (2) Em segundo lugar, no quadro da Aliança Atlântica, em que, quer para a manutenção da dissuasão (e conseqüentemente da

paz) em situações de crise, quer na hipótese de aquela falhar, o País pode vir a ser chamado a desempenhar um papel de plataforma de serviços. Tal hipótese pode ter reflexos nos seguintes campos:

(a) *Instalações portuárias e aeroportos*

Tais instalações devem ser aptas a receberem e manusearem fluxos acrescidos de abastecimentos, sem prejuízo dos necessários à vida normal do País, e a prestarem certos tipos de apoio de serviços às frotas. Há vantagem na sua multiplicidade e dispersão, havendo ainda que evitar o risco de congestionamentos, o que implica que entestem adequadamente com os sistemas de circulação rodoviar e ferroviário. Este último aspecto constitui uma das mais notórias deficiências de todo o nosso sistema de circulação.

(b) *Rede rodoviária e ferroviária*

No cenário em apreço, são indispensáveis ligações terrestres de elevado débito entre os principais terminais portuários e aéreos e o sistema de circulação europeu. Deve-se, porém, assinalar que tais vias de comunicação, constituindo-se em penetrantes, podem agravar a capacidade de defesa militar do País, o que deve implicar uma análise de riscos, a definição de hierarquias entre essas vias e a adopção de medidas cautelares que permitam atenuar aqueles riscos.

(c) *Conduitas*

Pode, eventualmente, ter interesse estratégico a criação de um sistema interno de conduitas, ligado ao sistema europeu.

- (3) Finalmente, no quadro duma defesa militar contra ameaças terrestres directas. Neste cenário, podem referir-se os seguintes critérios orientadores:

— De um modo geral, itinerários paralelos às fronteiras e relativamente próximos destas facilitam o seu controle, quer em

termos militares, quer relativamente a acções clandestinas (contrabando, trânsito de pessoas e equipamento, etc.).

- As transversais recuadas, paralelas à fronteira, facilitam o balanceamento de forças e de abastecimentos.
- As possibilidades de apoio aéreo podem ser significativamente melhoradas desde que, como fez a Alemanha na II Guerra Mundial, se planeia a possibilidade de utilização por aeronaves, em situações de emergência, de troços adequados de estradas. É uma medida relativamente económica, que pode permitir melhorar significativamente não só a segurança militar, mas também a segurança de populações e patrimónios no âmbito da protecção civil, particularmente em áreas de comunicações rarefeitas.
- As penetrantes constituem uma vulnerabilidade potencial, em especial se: atravessam regiões que não proporcionam uma fácil defesa; conduzem directamente a áreas estrategicamente importantes; ou permitem envolver facilmente linhas de defesa mais avançadas. A título de exemplo, referiremos que, dum ponto de vista estratégico, são inconvenientes os seguintes eixos:
 - PORTELA DO HOMEM - BRAGA, porque facilita o envolvimento, pela retaguarda, de qualquer defesa militar do Norte do País;
 - TOMAR - CASTELO BRANCO - fronteira, na medida em que permite atingir directamente o «coração» militar do Continente, abrindo o caminho a Lisboa, através duma região hoje em dia passiva.

g. Possibilidades de criação de abrigos

Independentemente de obras específicas com tal finalidade, pode melhorar-se progressivamente a segurança das populações das grandes cidades, em situações de emergência, através de uma orientação adequada de obras subterrâneas que, com finalidades várias, vão sendo construídas. São oportunidades que deveriam ser exploradas

numa óptica também de defesa nacional, tanto mais que os acréscimos de custos seriam, muitas vezes, reduzidos. Tal é, por exemplo, o caso de redes de metropolitano, grandes parques de estacionamento, caves de grandes edifícios, galerias de abastecimento de água, etc.

h. *Possibilidades de controle de catástrofes naturais*

São muito variadas e conhecidas as medidas de ordenamento do território visando atenuar os efeitos, ou a controlar a possibilidade de eclosão, de alguns tipos de catástrofes naturais. Além de medidas de natureza anti-sísmica, entre nós assumem particular acuidade:

- um adequado ordenamento florestal, indo desde uma cuidada selecção das espécies à construção de aceiros, itinerários, etc.;
- a regularização do curso de certos rios, em especial, o vale inferior do rio Tejo, associado ao reordenamento habitacional de algumas áreas contíguas.

i. *Localização alternativa de centros de decisão*

A capacidade de funcionamento dos órgãos de soberania e do poder legítimo pode depender, em situações de emergência, da existência de locais de alternativa, previamente planeados e minimamente organizados. Em Portugal deverão ser encaradas as possibilidades decorrentes da descontinuidade territorial, já que os Açores e a Madeira reúnem, em grande medida, condições para se tornarem em baluartes naturais de defesa.

j. *Assimetrias regionais*

As assimetrias regionais, desde que acentuadas e gravosas, no mínimo afectam negativamente a coesão nacional; na pior das hipóteses são potenciadoras de tensões que podem vir a degenerar em formas violentas, com escaladas dificilmente previsíveis. Essas situações de violência podem, eventualmente, inscrever-se numa estratégia indirecta de comandamento externo. Por conseguinte, a atenuação

de assimetrias regionais muito constrangedoras, através de um adequado ordenamento do território, é uma acção que, a par de razões económicas ou de justiça social, pode encontrar também forte suporte numa óptica de defesa nacional.

1. *Organização territorial da defesa*

A defesa nas suas múltiplas dimensões (militar, económica, civil, etc.) implica uma organização territorial que se deve prolongar do escalão central ao nível local. Ao fim e ao cabo, é ao nível local que se organiza e conduz a sobrevivência. A organização administrativa do território deve, por conseguinte, ter também em atenção a óptica da defesa nacional, quer no que respeita à definição dos limites territoriais dos escalões político-administrativos, militares e das forças de segurança, quer quanto às competências e responsabilidades desses mesmos escalões em matéria de defesa.

Por outro lado, o próprio dispositivo militar deve ter em atenção uma política global de ordenamento do território.

Os dispositivos e as instalações do passado, incluindo o domínio imobiliário, inscreviam-se numa época em que as Forças Armadas, e em especial o Exército, eram mais à base de efectivos que de equipamento. O desenvolvimento de Forças Armadas modernas, de efectivos menos elevados mas dotadas de armas e equipamentos de elevado tecnicismo, impõe profundas modificações da concepção dos dispositivos militares, exigindo a definição de novos critérios na escolha dos locais e de novas características em matéria de implantação. Dum modo geral, e sem prejuízo do conceito de defesa militar que seja estabelecido, as tendências devem ser no sentido:

- de uma redução do património militar, em termos de número de instalações, através da cedência, com compensações, de imóveis tornados desnecessários, quer por deixarem de ter utilidade militar, quer em consequência de um processo de racionalização de serviços em instalações mais funcionais;
- de uma transferência dos quartéis para a periferia das cidades (a qual pode também ser facilitada por um processo de cedências com compensações), em instalações adequadas às necessidades de Forças Armadas modernas;

- de uma descentralização funcional e dispersão territorial das grandes instalações militares, incluindo bases aéreas, escolas e centros de instrução, depósitos de equipamento, etc.;
- da aquisição de terrenos em áreas de reduzido interesse económico e baixa densidade populacional, com vista à criação de campos de tiro e de manobras que satisfaçam às normas de emprego e às servidões de segurança impostas pelos equipamentos actuais;
- de uma atenção especial às regiões economicamente mais atrasadas, na medida em que, mesmo hoje em dia, as implantações militares influenciam, de forma significativa, a repartição dos homens e das actividades sobre um território.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto creio ter ficado evidente que num correcto ordenamento do território é possível conciliar de forma harmoniosa, em grande parte dos casos, vantagens de ordem estratégica com outras de ordem económica, social, ecológica, etc. Para o efeito, basta que:

- em primeiro lugar, os decisores estejam sensibilizados para a problemática de defesa, relativamente aos vários tipos de ameaças;
- em segundo lugar, os problemas sejam analisados, não apenas de forma sectorial, mas tanto quanto possível segundo perspectivas que entrem em consideração com todos os factores e suas interdependências.

Noutros casos, porém, os interesses de ordem estratégica podem estar em oposição aos de outra natureza. Como aqueles representam apenas um dos factores da decisão política, se esta tiver de ir contra aqueles interesses apenas haverá que tentar minimizar os eventuais inconvenientes de natureza estratégica. Todavia, julga-se de salientar que, se seria grande erro pretender subordinar toda a decisão política a exigências de defesa nacional, não será menor erro ignorar nessa decisão, de uma forma mais ou menos sistemática, a dimensão da defesa nacional, ou, na melhor das hipóteses, confiná-la apenas a uma óptica militar.

Abel Cabral Couto

Coronel de artilharia c/CEM