

A Defesa Nacional no Contexto da Reforma  
das  
Funções de Soberania do Estado

25 janeiro 2013

## ÍNDICE

<b>Introdução</b>	<b>2</b>
<b>I – A Expressão Financeira da Defesa Nacional</b>	<b>7</b>
1. A Expressão Orçamental da Defesa Nacional	7
2. Elementos de Comparação	10
3. A Expressão Orçamental das Funções de Soberania	16
4. As Funções de Soberania e as Funções Sociais do Estado	19
<b>II – Medidas de Reforma e Racionalização nas Funções de Soberania do Estado: O Caso da Defesa</b>	<b>21</b>
1. Negócios Estrangeiros	21
2. Justiça	22
3. Segurança Interna	23
4. Defesa Nacional	26
<b>III – Fundamentos de Médio Prazo de uma Estratégia Nacional de Defesa</b>	<b>50</b>
1. Grandes Tendências Internacionais, Geopolítica e Áreas Prioritárias	51
2. Escala Geopolítica de Prioridades de Emprego dos Recursos Militares e Missões Prioritárias das Forças Armadas	55
3. Meios e Capacidades	56
4. Melhoria da Base Tecnológica e da Indústria de Defesa	61
<b>Conclusões</b>	<b>64</b>

**A Defesa Nacional no Contexto da Reforma**  
**das**  
**Funções de Soberania do Estado**

## **Introdução**

As funções de soberania e, em primeiro lugar, a defesa nacional, têm um lugar próprio na reforma do Estado. A soberania significa independência e liberdade nacional, garantia da integridade do território, defesa do regime constitucional e salvaguarda coletiva de pessoas e bens. A soberania justifica a existência do Estado e o exercício das funções de soberania assegura o desenvolvimento normal das tarefas próprias do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas e constitucionais.

Para um conceito rigoroso de soberania concorrem vários setores das políticas públicas e diversas instituições da sociedade e da economia. No entanto, nem todos contribuem na mesma medida para este objetivo do Estado.

Há um núcleo vital constituído precisamente pelas funções de soberania: a política externa, a defesa nacional, a segurança interna, a justiça e as informações, estão nesse núcleo. São estas, a par da fiscalidade, as funções fundacionais do Estado moderno e aquelas sem as quais não podemos falar de um Estado soberano.

Ao longo do tempo, aos direitos de cidadania política somaram-se os direitos sociais e os direitos económicos. Na Europa do pós-guerra, assistimos a uma expansão das funções do Estado, que chegou a incluir o planeamento económico. Embora mais tardiamente, Portugal não constitui exceção nesta tendência que marcou todas as democracias europeias.

Na presente conjuntura, vivemos um tempo de retração das funções produtivas e planificadoras do Estado, consensualmente reconhecidas como contrárias às dinâmicas do crescimento económico e às lógicas do mercado. O Estado moderno europeu e ocidental está hoje focado nas políticas sociais, nos poderes de regulação e nas funções de soberania.

A crise das dívidas soberanas que atingiu a zona euro obriga-nos a revisitar as funções do Estado e a encontrar mecanismos de racionalização orçamental que adequem essas funções à realidade orçamental com que estamos confrontados. Não se trata de dismantlar o Estado Social ou de abdicar das funções de soberania, mas antes de as reformar para as preservar e modernizar. Neste caso, o imobilismo é inimigo da sobrevivência do Estado e da sua transformação.

Esse exercício de reforma e racionalização não pode ignorar que têm sido as funções clássicas do Estado - as funções de soberania - aquelas que menos têm contribuído para o aumento da despesa pública em Portugal e na Europa. Com efeito, a parte da despesa com a Defesa Nacional e as Forças Armadas manteve-se constante num quadro de aumento exponencial dos custos das políticas sociais. É, pois, natural que, num contexto de ajustamento orçamental, essa realidade seja tida em consideração e que isso se traduza não só num esforço comparativamente menor deste importante setor das políticas públicas, como numa determinação em inverter a tendência para a redução comparativa dos custos orçamentais das políticas de Defesa Nacional.

Quem olha para a Diplomacia e para as Forças Armadas como coisas do passado não sabe o que é um Estado moderno. Essa visão é errada e perigosa. Na era da globalização, quando falamos de diplomacia, falamos da reputação do País e da sua imagem externa, essencial para a credibilidade do Estado e das suas alianças, bem como para a captação de investimentos e a identificação de oportunidades. Quando falamos de Forças Armadas, falamos de defesa do território e da integridade nacional, da produção de segurança através de missões internacionais, de compromissos de segurança nacional e global, assumidos em parceria com os nossos aliados, para além das tarefas de apoio às populações. Quando falamos de segurança interna, falamos de assegurar as condições do exercício da liberdade, falamos também de saúde e de turismo. Quando falamos de justiça, falamos de simplificar a vida aos cidadãos e às empresas, falamos de confiança na democracia e entre os atores do sistema económico.

As finanças públicas são condição do bom exercício das funções de soberania do Estado. Mas as funções de soberania do Estado também são condições indispensáveis de internacionalização, de modernização e de crescimento económico.

Naturalmente, deve haver um esforço de racionalização nestes domínios da soberania. Esse esforço é necessário e é urgente. Por isso, identificamos no Capítulo II, claramente, as reformas estruturais e as áreas de racionalização nas estruturas administrativas, nos recursos humanos e materiais, que são inadiáveis.

Essa identificação é particularmente densificada no que à Defesa Nacional diz respeito, como não poderia deixar de ser num documento produzido pelo Instituto da Defesa Nacional. Pode mesmo considerar-se que houve, em Portugal, um atraso significativo da produção legislativa em relação à mutação das questões de defesa, por exemplo, o

que teve como consequência que a reação às novas formas de ameaça e de agressão teve de ser improvisada, sem estar integrada num padrão estratégico adequado aos desafios da globalização. O novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, ainda em discussão na Assembleia da República, constitui uma primeira resposta a este estado de coisas.

No passado, a Defesa Nacional, podia ser formulada em termos estáticos e a evolução do campo de possibilidades podia ser projetada sem descontinuidades e num tempo histórico também homogéneo. Neste sentido, o vetor estruturante da Defesa Nacional seria a formação e administração dos meios de defesa que permitissem, por dissuasão ou por intervenção, reproduzir a identidade e a soberania nesse território.

No nosso tempo, as trocas comerciais e os movimentos de capitais intensificaram-se, os riscos e as ameaças tornaram-se globais e as fronteiras perderam o seu papel diferenciador. O regresso ao protecionismo do passado não é opção, tais são os custos associados ao isolamento.

As sociedades democráticas europeias, como Portugal, encontram-se também confrontadas com os efeitos orçamentais de dispositivos de políticas públicas instalados quando eram outros os equilíbrios demográficos e também quando eram mais otimistas as previsões sobre os potenciais de crescimento económico.

Quando há liberdade de circulação de capitais, contratar a emissão de dívida é mais fácil, mas também é mais fácil a exploração das vulnerabilidades criadas com a dependência do endividamento para assegurar o funcionamento de um sistema económico e de um sistema político que não geram e não controlam a produção das receitas de que necessitam.

Estas vulnerabilidades são reconhecidas nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, estando igualmente identificados os ativos nacionais e as linhas de ação para as ultrapassar ou, pelo menos, minimizar.

É um novo Conceito em que o eixo estruturante da Defesa Nacional evolui da garantia da inviolabilidade de um território delimitado pelas fronteiras de um Estado nacional para a preservação da autonomia de decisão nas três esferas constituintes de uma entidade nacional – a esfera política, a esfera económica e a esfera social. Deste modo, o valor mais importante que passa a estruturar a estratégia nacional é a correção dos desequilíbrios que se manifestam na articulação entre as três esferas.

A perspetiva da estratégia nacional, plasmada nas referidas Grandes Opções, integra na sua visão as funções de soberania (defesa e segurança, justiça e política externa), articulando-as com as políticas de coesão social e as suas condições de financiamento, mas associando-as às funções estratégicas que permitam recuperar competitividade e crescimento económico: políticas económicas, de valorização de recursos humanos, de ordenamento do território e atração de investimentos e de setores de atividade, que permitam concretizar as oportunidades existentes no território e na posição do país nas redes económicas europeias e intercontinentais.

O modo concreto de operacionalização da estratégia, na perspetiva da Defesa Nacional, pode dizer-se que consiste na consideração de três grandes blocos de políticas públicas: as políticas de soberania, as políticas sociais e as políticas estratégicas. As primeiras têm por finalidade assegurar o regular funcionamento das instituições, as segundas têm por finalidade assegurar a coesão social e as terceiras têm por finalidade assegurar a viabilidade competitiva de que dependem o equilíbrio orçamental, o equilíbrio da balança comercial e a geração de um fluxo continuado de receitas que permitam financiar as outras políticas públicas, pagar o serviço da dívida e amortizar a dívida num prazo longo – mas que só será longo se os equilíbrios fundamentais estiverem assegurados nos sucessivos prazos curtos.

Na perspetiva do IDN, estas necessidades conjunturais mais imediatas não podem pôr em causa o equilíbrio entre os três blocos das políticas públicas, nem tão pouco ignorar as tendências orçamentais mais recentes. A urgência das medidas de resposta à crise financeira do Estado também não pode deixar de assegurar equilíbrio e equidade dentro de cada um dos blocos referidos. Neste caso, por exemplo, entre Defesa e Segurança Interna. E mesmo no interior de cada uma das áreas de soberania, entre as várias dimensões da despesa: pessoal, funcionamento e investimento.

É essencial que as políticas de reforma e racionalização correspondam a uma visão estratégica, pois se é certo que as crises constituem oportunidades não é menos certo considerar que respostas mal desenhadas nas áreas de soberania podem ter consequências irreversíveis para o futuro de Portugal enquanto Estado moderno, europeu e democrático. A orientação estratégica para o contributo da Defesa Nacional no quadro do processo de reforma do Estado em curso terá de ser clara quanto aos

desafios geopolíticos de Portugal e quanto ao nível de ambição que queremos ter enquanto país para fazer face a esses desafios.

Ao mesmo tempo, concorrentemente com a execução das medidas de racionalização das funções de soberania, é igualmente fundamental pensá-las enquanto libertadoras de recursos para outros investimentos mais reprodutivos, tendo em vista uma estratégia de modernização nacional e de fortalecimento das condições de exercício da soberania do Estado.

Assim, e tendo em consideração este enquadramento, no Capítulo I será abordada, numa perspetiva comparada, a expressão financeira da Defesa Nacional, no contexto das funções de soberania e mesmo em confronto com outros blocos das políticas públicas, nomeadamente as despesas sociais.

No Capítulo II, centrar-nos-emos nas opções de reforma que urge empreender, partindo do nível de ambição que se pretende para a Defesa Nacional e as Forças Armadas e da correspondente configuração da estrutura e do dispositivo de forças para chegar às medidas de racionalização a impulsionar, cuja urgência é reforçada pelo contexto de ajustamento económico e financeiro que o país atravessa. Embora sejam abordadas de forma sintética outras funções de soberania – Negócios Estrangeiros, Justiça e Segurança Interna – é na Defesa Nacional e nas Forças Armadas que o Capítulo se centra.

As crises servem para preparar o futuro. Trata-se de pensar atempadamente nas responsabilidades estratégicas do país e nas capacidades que deverão ser desenvolvidas e concretizadas a partir do momento em que as políticas de racionalização e as reformas estruturais produzam resultados ao nível da libertação de recursos orçamentais. É aí que entra o Capítulo III. Partindo dos fundamentos internacionais da estratégia de defesa de Portugal, este capítulo identifica as prioridades de emprego e as missões mais relevantes, terminando com uma necessária identificação dos instrumentos necessários à modernização das Forças Armadas, que não só darão resposta aos desafios da segurança e da defesa – a sua função principal e exclusiva – como poderão também contribuir para o desenvolvimento da indústria e da economia nacionais.

## **I – A Expressão Financeira da Defesa Nacional**

Neste Capítulo vamos ver, de forma mais detalhada, as grandes tendências que marcam a expressão financeira da Defesa Nacional. O objetivo é traduzir em números a expressão da Defesa Nacional enquanto parte da realidade mais vasta das funções de soberania.

Neste sentido, é primeiramente adotada uma abordagem de quantificação da expressão financeira da Defesa Nacional, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e da Segurança Interna a partir das metodologias inscritas no Orçamento de Estado, quanto às previsões de despesas e receitas e na Conta Geral de Estado, quanto ao reporte das despesas e receitas efetivamente realizadas.

Por forma a permitir a adequada identificação de tendências estáveis, e evitar qualquer equívoco gerado por anos anómalos, serão considerados períodos alargados de 10 a 20 anos, tendo sempre em conta a comparabilidade dos dados e a existência de fontes públicas, disponíveis em tempo útil.

Sempre que possível, será também tida em conta a realidade comparativa em função das principais instituições políticas e militares internacionais (União Europeia e OTAN) de que Portugal faz parte.

### **1. A Expressão Orçamental da Defesa Nacional**

Embora por vezes objeto de controvérsia, a despesa pública com a Defesa Nacional tem uma expressão relativamente reduzida, no conjunto do total da despesa do Estado.

Tendo em conta os dados resultantes da Conta Geral do Estado, a função de Defesa Nacional tem tido uma execução orçamental estável ao longo dos anos mais recentes e não acompanhou o aumento generalizado da despesa pública.

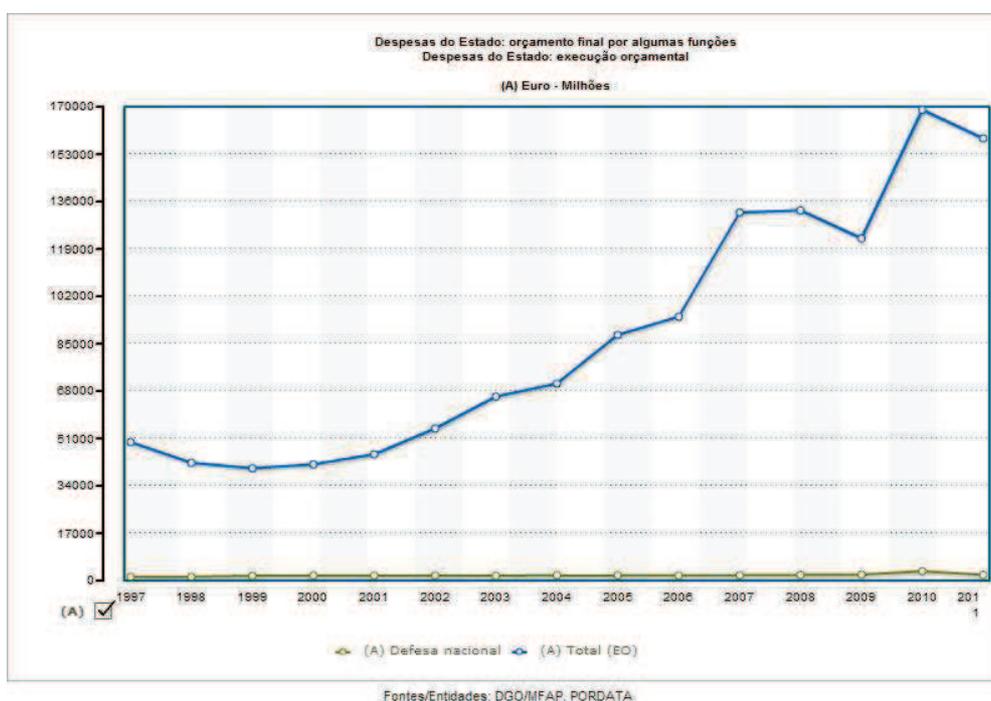
De notar que se estão, portanto, a considerar os valores efetivamente gastos e não os valores orçamentados (embora não exista um desvio que mereça referência entre as duas realidades).

De facto, e como se pode verificar no Figura 1, *infra*, se a dotação orçamental da Defesa Nacional tivesse acompanhado o movimento da despesa total do Estado que, no período

compreendido entre 1997 e 2011, aumentou de cerca de 50 MM€ para mais de 150 MM€, esta teria atingido em 2011 um valor próximo dos 4,5 MM€ em vez dos cerca de 2 MM€ efetivamente realizados.

O único ano em que a despesa com Defesa Nacional excedeu os 2 MM€ foi o ano de 2010, devido à operação extraordinária de contabilização da receção dos submarinos. Com essa notável exceção, a totalidade da despesa do Estado com a Defesa Nacional manteve-se sempre entre 1,5 e 2 MM€ ao longo dos últimos 15 anos.

**Figura 1 – Evolução da despesa pública total e da despesa em Defesa Nacional**

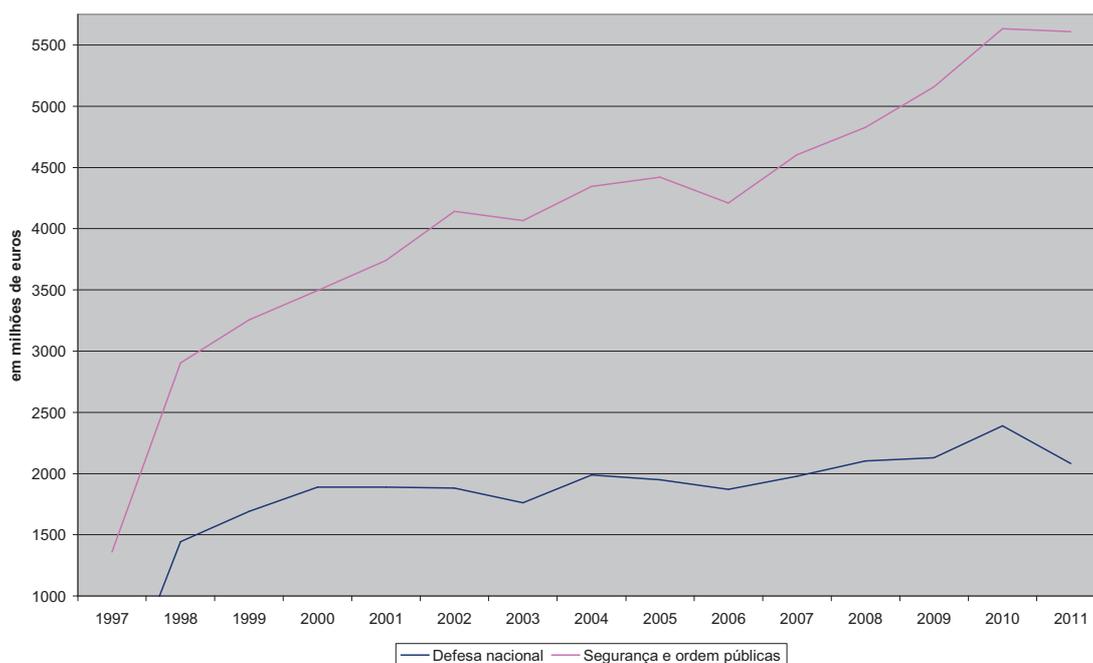


Mesmo comparando com a realidade mais próxima das despesas da segurança interna vê-se a perda relativa de peso da despesa realizada com a Defesa Nacional face a outras despesas do Estado.

É curioso verificar na Figura 2 que, no início da série, as dotações são absolutamente idênticas, até com uma dimensão um pouco maior para a Defesa Nacional em relação à Segurança Interna.

Nos últimos 15 anos, contudo, a Segurança Interna viu a sua dotação aumentar em 2.167 milhões de euros, enquanto a Defesa Nacional aumentou 625 milhões de euros (novamente, com exceção para o ano de 2010, pelas razões já assinaladas<sup>1</sup>).

**Figura 2 - Evolução da despesa nas áreas da Defesa e Segurança Interna**



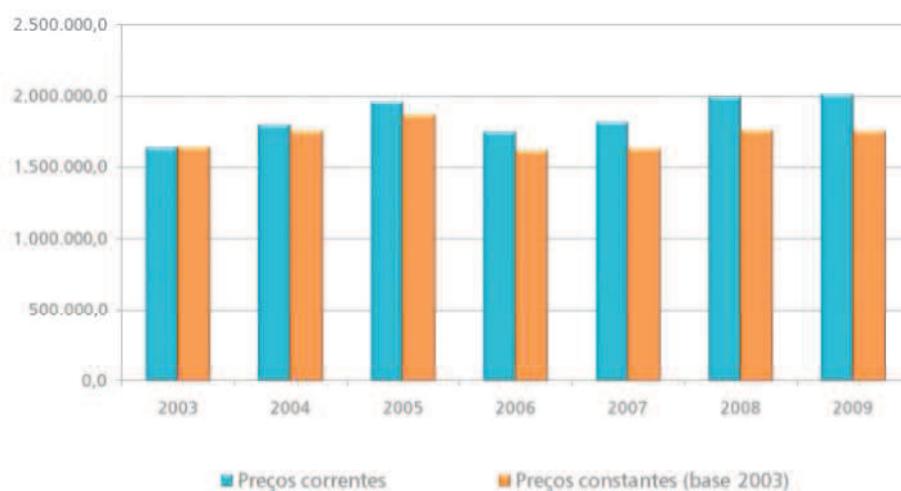
É este o ponto de partida orçamental que não pode ser ignorado no debate sobre a reforma do Estado. Deliberadamente ou não, o Estado tem objetivamente permitido uma perda de importância relativa da sua despesa com a função de Defesa Nacional, quer em relação à despesa total que realiza, quer quando comparada com a função de Segurança Interna.

Este facto é facilmente posto em evidência se se comparar a evolução a preços correntes ou constantes<sup>2</sup>, sendo claro que, considerando preços constantes, a despesa em Defesa se mantém praticamente inalterada (Figura 3).

<sup>1</sup> Devido à anomalia na série decorrente da contabilização dos submarinos em 2010 esse valor foi desconsiderado na evolução apresentada no gráfico, para melhor sinalizar a tendência estrutural de longo prazo.

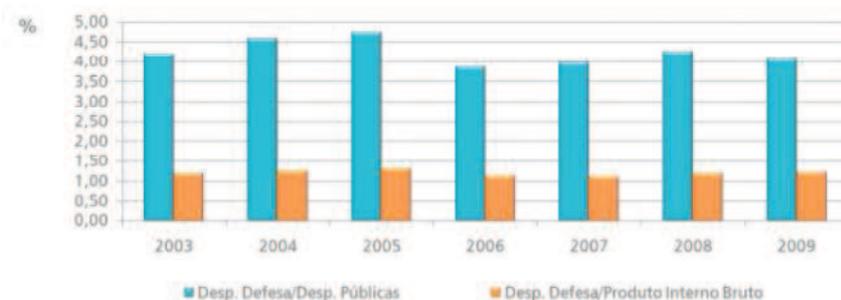
<sup>2</sup> Dados do Anuário da Defesa Nacional de 2009 (ADN2009) com base na Conta Geral do Estado. Não se encontra publicado nenhum relatório depois dessa data.

**Figura 3 - Evolução da Despesa em Defesa a Preços Correntes e Preços Constantes**



Numa outra perspetiva, já afluada, o *Anuário da Defesa Nacional*, de 2009, ilustra a evolução do peso relativo da despesa com Defesa Nacional face à despesa total e face ao PIB, oscilando, neste último caso, entre os 1,1% e os 1,3%:

**Figura 4 - Peso relativo da despesa com Defesa no total da despesa e no PIB**



## 2. Elementos de Comparação

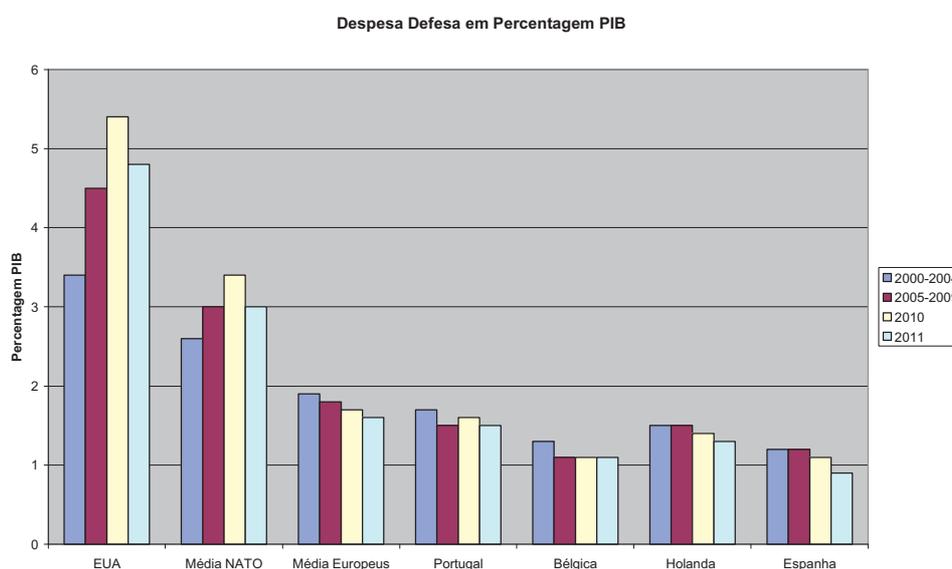
Importa neste particular avaliar como compara a expressão financeira da Defesa Nacional em Portugal com a dos outros países membros da UE e da OTAN.

## Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

No que concerne à comparação com os demais países da OTAN, serão utilizados os valores e metodologias da própria organização, tendo em conta os dados mais recentes disponíveis, referentes a 2011<sup>3</sup>.

Para efeitos de comparação foram considerados desde logo os seguintes países: Bélgica, Holanda e Espanha<sup>4</sup>. A estes acrescem os Estados Unidos (essencialmente para efeitos de referência, uma vez que é o país com maior percentagem do PIB em despesa de defesa de toda a OTAN) e a indicação da média de todos os países OTAN e da média dos países europeus integrantes da OTAN.

**Figura 5 - Despesa Defesa em Percentagem PIB**



O que se pode verificar desde já é que a despesa com defesa em Portugal é relativamente estável ao longo dos tempos, que a mesma não diverge acentuadamente da de países com dimensão equivalente (Holanda, Bélgica) e que aparenta alguma rigidez, uma vez que não se traduzem em reduções acentuadas as medidas tomadas nos

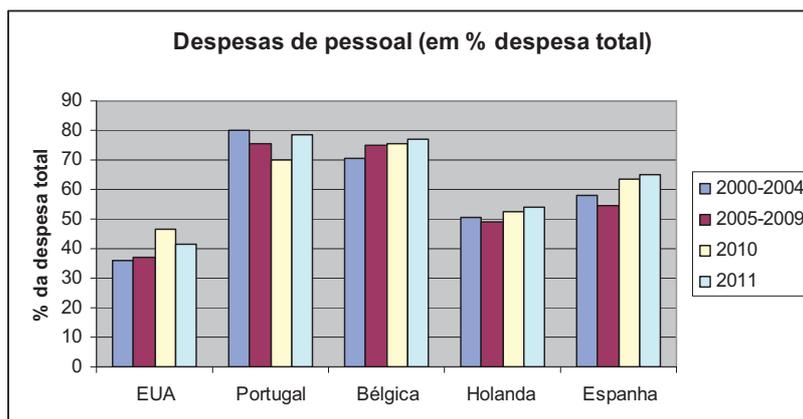
<sup>3</sup> Cfr. o “Financial and Economic Data Relating to NATO Defense”, de 13.04.2012, disponível em [http://www.NATO.int/NATO\\_static/assets/pdf/pdf\\_2012\\_04/20120413\\_PR\\_CP\\_2012\\_047\\_rev1.pdf](http://www.NATO.int/NATO_static/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047_rev1.pdf). Como o próprio documento cauciona, a metodologia utilizada difere das metodologias em contas nacionais, sendo a tendência a de surgirem valores mais altos, uma vez que se consideram despesas com Defesa despesas normalmente não contabilizadas nos orçamentos nacionais a esse título.

<sup>4</sup> Seguindo a sugestão de J. Loureiro dos Santos, “As Forças Armadas em Portugal”, FFMS, Lisboa, 2012, e acolhendo as razões ali expostas (cfr. pp. 73).

últimos anos em matéria de consolidação orçamental, ao invés do que acontece, por exemplo, com a Espanha.

No que concerne ao peso da despesa com pessoal (Figura 6), é possível verificar que Portugal se situa num patamar muito elevado, acima de qualquer um dos países com os quais diretamente se compara.

**Figura 6 - Despesas de Pessoal em Percentagem da Despesa Total**



Como se pode verificar na Figura 7, em termos comparados, o peso dos militares face à população ativa e em relação à população em geral está acima das médias da OTAN.

**Figura 7 – Militares por mil habitantes em Países UE**

	Militares	População	Militares/1000 habitantes
<b>Bélgica</b>	32.000,00	11.041.266,00	2,90
<b>Dinamarca</b>	18.000,00	5.580.516,00	3,23
<b>França</b>	227.000,00	65.397.912,00	3,47
<b>Alemanha</b>	205.000,00	81.843.743,00	2,50
<b>Holanda</b>	48.000,00	16.730.348,00	2,87
<b>Portugal<sup>5</sup></b>	39.000,00	10.541.840,00	3,70
<b>Espanha</b>	127.000,00	46.196.276,00	2,75
<b>OTAN</b>			
<b>2011</b>		<b>Eurostat 2011</b>	

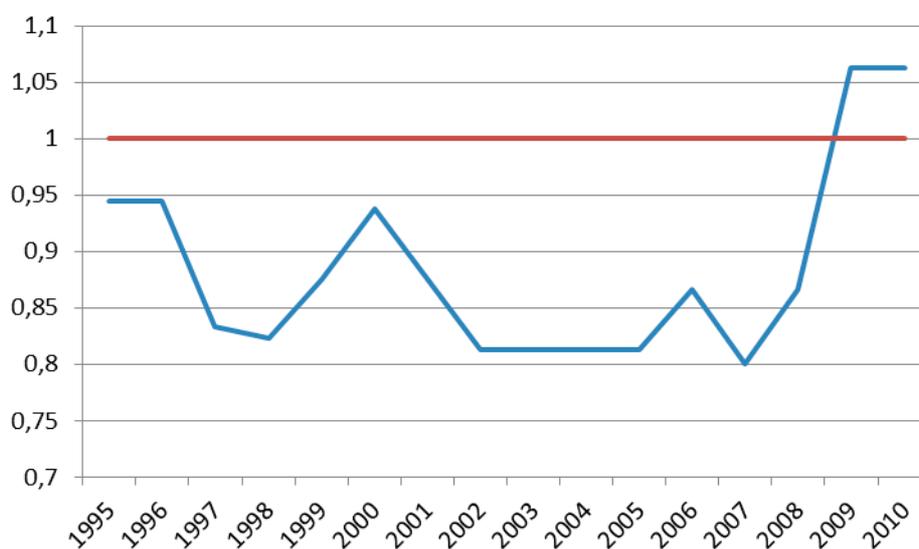
<sup>5</sup> No caso de Portugal, este número, reportado a novembro de 2012, é de 38.203, sendo que este efetivo inclui 3.704 militares na situação de reserva.

## União Europeia (UE)

Os dados compilados pelo Eurostat (Figura 8) permitem ver que, no contexto da UE-15, Portugal tem estado sistematicamente abaixo dos seus parceiros de referência.

Ao tomarmos o peso da despesa coletiva em serviços de Defesa no PIB a UE-15 (que em 1995 gastava 1.8% do seu orçamento público em Defesa e em 2010 gastava 1.6%) como *benchmark*, vemos que Portugal tem estado tendencialmente abaixo da média embora com a “anomalia” dos anos finais da série. Ou seja, Portugal parte com 1.7% em 1995 e salta de 1.2% em 2007 para 1.7% em 2010. Uma observação: note-se que este indicador é um rácio e que 2007 é o último ano “pré-crise”, isto é, a contração em termos reais do PIB importa para a evolução dos números reportados (entre 2007 e 2012 a economia portuguesa retraiu 8.2% em termos reais enquanto os dados disponíveis para 21 países da UE mostram que esta terá caído apenas 4.3%)<sup>6</sup>.

Figura 8 – Evolução da Despesa Portuguesa face à Média Europeia

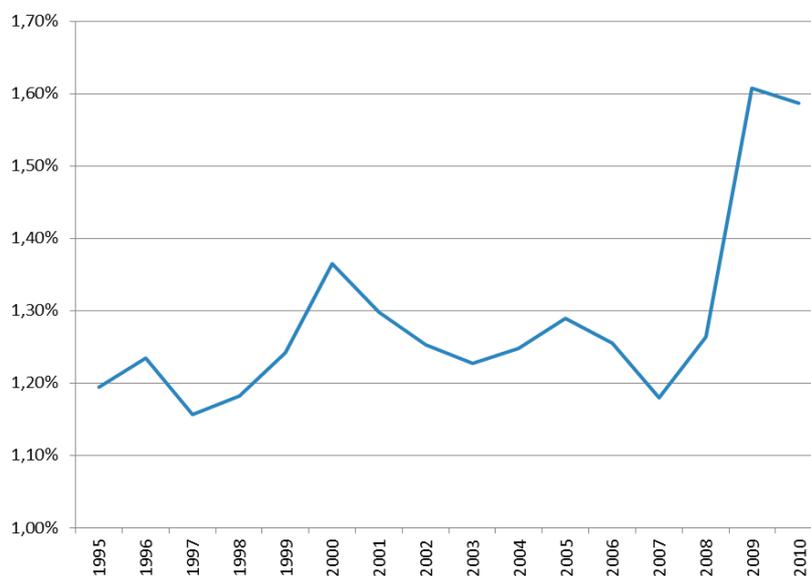


Olhando para um ano a meio da década de 2000 (por exemplo, o ano 2005) vemos que o orçamento português com Defesa se situa nos 2MM€ (mais precisamente €2 079.5 mil milhões). No contexto da UE-15 (que gastava 161 223.8 MM€) Portugal representava

<sup>6</sup> OECD (2012d), “Social spending after the crisis”, Paris: OECD. Ver gráfico 2: <http://bit.ly/TB5miY>

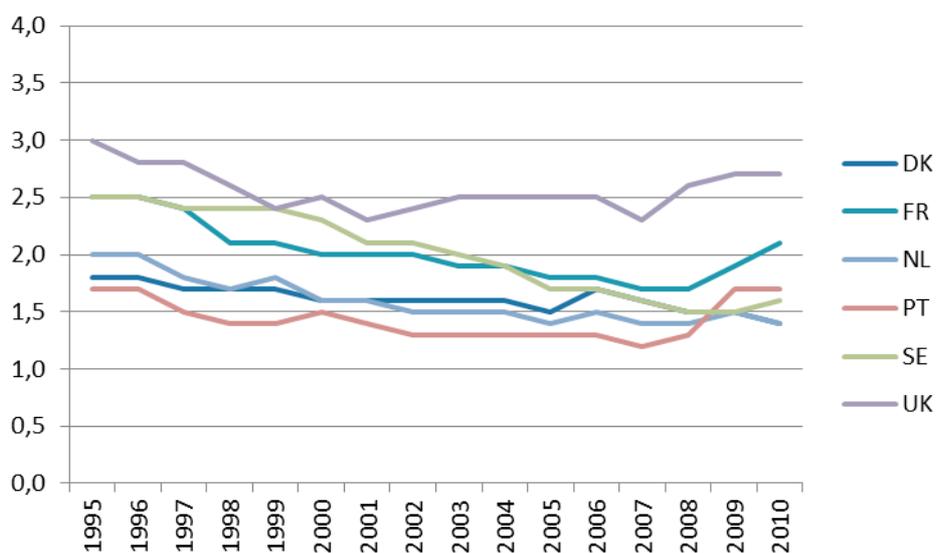
1.29% desse orçamento agregado, isto é, um peso relativo em queda desde o ano 2000 (1.37%) até 2007 (1.18%) enquanto a importância do PIB português na UE-15 aumentava de 1.45% para 1.47% nesse período. O peso relativo das despesas em Defesa na UE-15 sofre um impulso que coloca esse o valor no gráfico em 1.61% em 2009 e 1.59% em 2010, num contexto da concentração da contabilização dos submarinos e de uma recessão económica assimétrica que atingiu severamente Portugal (o país com maior queda de PIB na UE-15 logo a seguir à Grécia).

**Figura 9 – Evolução do Peso da Despesa com Defesa Nacional no PIB**



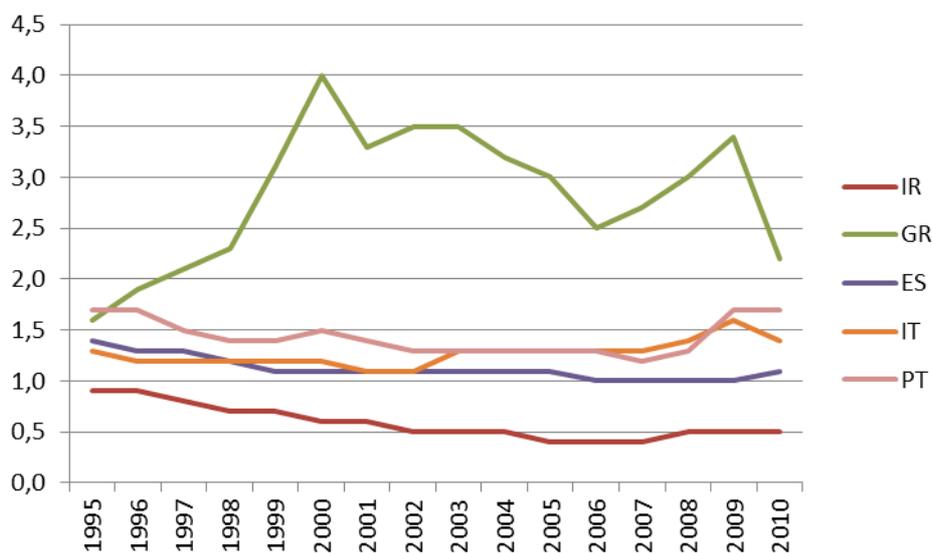
Uma comparação mais fina por países mostra a generalidade dos países da UE a reduzirem a sua despesa em Defesa Nacional em relação ao PIB. A tendência da UE para uma baixa relativa de afetação de recursos aos serviços coletivos de Defesa deixou de ser acompanhada por Portugal a partir de 2007. Este padrão geral é observado em relação aos países do Centro e Norte europeu pelo menos até 2007, vésperas da atual crise económico-financeira, com as exceções do Reino Unido, da França e da Suécia, que também interromperam a sua trajetória decrescente na mesma altura.

**Figura 10 – Comparação da Evolução da Despesa com Defesa Nacional (Centro e Norte da Europa)**



Na comparação com a Irlanda e os países do Sul da Europa, Portugal surge como o caso de maior despesa relativa, com a notória exceção da Grécia (figura 11).

**Figura 11- Comparação da Evolução da Despesa com Defesa Nacional (Irlanda e Sul da Europa)**



Não existem dados facilmente disponíveis para o total das remunerações no sector da defesa num quadro comparativo, a nível europeu<sup>7</sup>. Considerando os dados de 14 países

<sup>7</sup> Alemanha, Austria, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa.

entre 2000 e 2009 para o indicador do peso das remunerações pagas pelo Estado para suportar a Defesa Nacional no contexto do total de todas as remunerações pagas pelo Estado, observa-se que os salários e retribuições pagas aos efetivos neste sector ultrapassam sistematicamente a mediana dos países de referência: correspondiam a uma percentagem de 7.0% de todas as compensações públicas no ano 2000, mantiveram-se estáveis até 2007 para aí aumentarem e serem 7.8% no último ano disponível.

### **3. A Expressão Orçamental das Funções de Soberania**

Por limitações metodológicas da Conta Geral do Estado esta comparação de despesa por funções não pode ser feita para outras áreas de função de soberania (v.g. às áreas da Justiça e da Política Externa) que são agregadas no âmbito da classificação funcional nas funções gerais do Estado<sup>8</sup>.

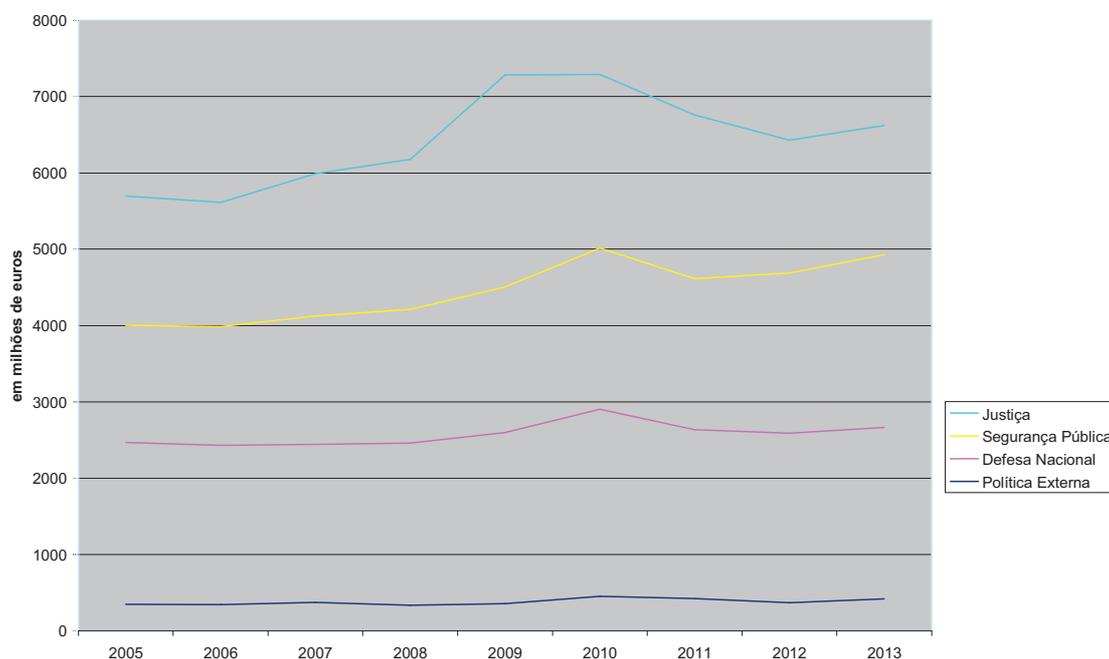
Foram considerados, neste aspeto em particular, e por razões de coerência metodológica, os valores inscritos no Orçamento de Estado, Mapas II e VII, para os vários anos<sup>9</sup>, entendendo-se como período adequado a última década (desde 2002).

---

<sup>8</sup> Cfr. o Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de Junho.

<sup>9</sup> Os dados constantes da Conta Geral do Estado não oferecem, neste aspeto em particular, comparabilidade de critérios e metodologias, ao invés que os dados constantes dos Mapas II e VII do Orçamento, que são obtidos com base na mesma metodologia pelo menos desde 2005. De notar ainda que se considera sempre o Orçamento inicialmente aprovado, desconsiderando os eventuais orçamentos retificativos em alguns anos.

**Figura 12 – A Expressão Orçamental da Defesa Nacional no Contexto das Funções de Soberania**



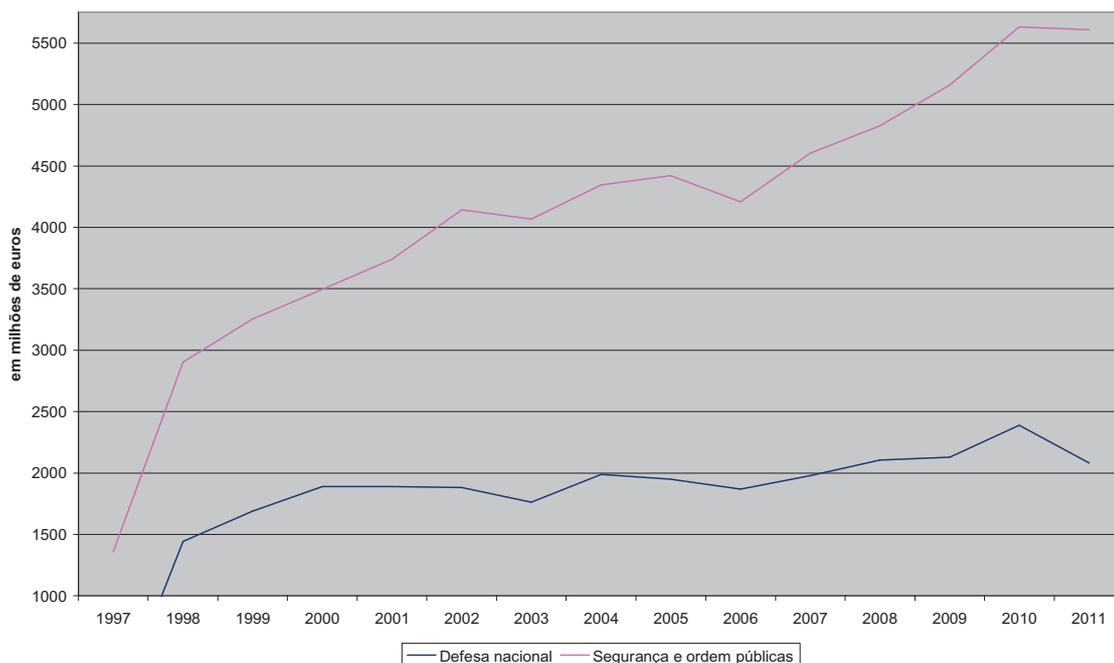
Recorrendo à classificação orgânica, isto é, considerando uma aproximação razoável considerar as despesas dos ministérios primariamente responsáveis por cada uma destas áreas, quer no que respeita aos Serviços Integrados quer no que respeita aos Serviços e Fundos Autónomos deles dependentes, é possível identificar várias tendências (Figura 13):

- a) a quase imutabilidade da dotação orçamental atribuída à Política Externa;
- b) a estabilização da Defesa Nacional em valores em torno dos 2 MM€ desde, pelo menos, 2005 (com a exceção do ano atípico de 2010);
- c) Um recuo recente na prioridade que vinha sendo dada à Justiça, cuja dotação está a baixar expressivamente;

- d) Confirmando os dados da análise por classificação funcional<sup>10</sup>, um aumento da prioridade dada às funções de Segurança Interna por comparação com a Defesa Nacional.

Em valores médios torna-se clara a tendência de estabilidade da despesa em Defesa Nacional e o acentuado aumento da despesa com Segurança Interna.

**Figura 13 – Evolução comparada despesa com Defesa Nacional e com Segurança Interna**



<sup>10</sup> Os dados apurados quando utilizada a classificação funcional, ao invés do que acontece com a classificação orgânica, consideram toda a despesa do Estado em Segurança e Defesa, mesmo a que não fica a cargo do Ministério da Administração Interna.

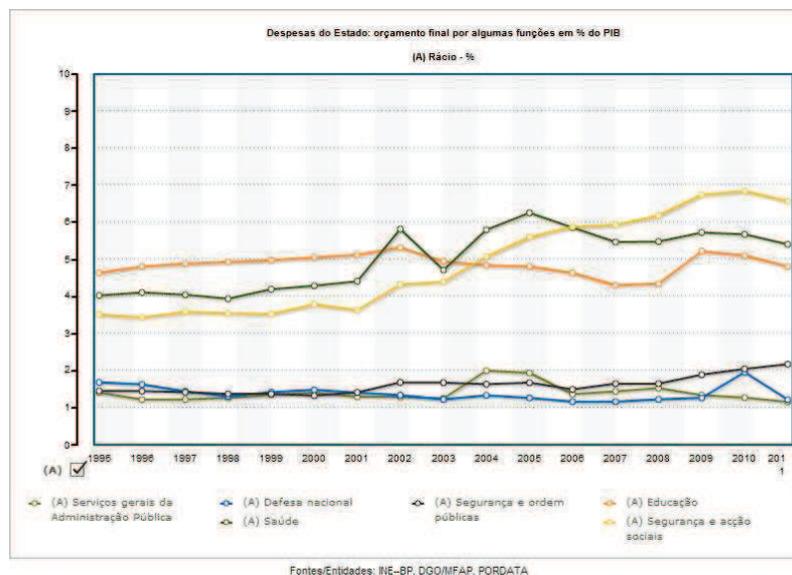
#### 4. As Funções de Soberania e as Funções Sociais do Estado

Outro vetor de análise que se reveste de algum interesse é a comparação entre a prioridade orçamental dada às funções de soberania e algumas das funções sociais do Estado.

Metodologicamente, e tendo em conta os constrangimentos já assinalados, selecionaram-se os dados da Conta Geral do Estado:

- a) Três agregados fundamentais das despesas com funções de Soberania (Serviços Gerais da Administração Pública, que inclui a Justiça e a Política Externa, Defesa Nacional e Segurança Interna);
- b) Três agregados mais significativos em matéria de despesa social (Saúde, Educação e Segurança Social, tendo-se excluído outras despesas sociais menos relevantes).

Figura 14 - Despesa com funções de soberania vs funções sociais



Entre 1995 e 2010, o conjunto das despesas mais diretamente associadas às funções de soberania subiu menos de um ponto percentual, de 4.6 para 5.4 do PIB, enquanto as despesas sociais com Educação, Saúde e Segurança Social aumentaram mais de cinco pontos percentuais, de 12.1 para 17.6% do PIB.

Isto significa que, tal como sugerimos na Introdução, em termos absolutos e relativos a prioridade tem sempre sido dada às funções sociais do Estado, o que é compatível com

uma certa percepção da não valorização pública e política, em termos adequados, das funções de soberania, igualmente reconhecida atrás.

## **II – Medidas de Reforma e Racionalização nas Funções de Soberania do Estado: o caso da Defesa Nacional**

Os ministérios que exercem funções de soberania desempenham um papel primordial na construção dos caminhos do crescimento que o país quer trilhar.

É justamente por representarem setores estratégicos para o desígnio do reforço da soberania nacional que não poderão deixar de se adequar quer à urgência das exigências orçamentais quer aos desafios estruturais com que se confrontam.

Neste Capítulo, centrar-nos-emos nas opções de reforma que urge empreender, partindo do nível de ambição que se pretende para a Defesa Nacional e as Forças Armadas e da correspondente configuração da estrutura e do dispositivo de forças para chegar às medidas de racionalização a impulsionar, cuja urgência é reforçada pelo contexto de ajustamento económico e financeiro que o país atravessa.

Embora sejam abordadas de início, e de forma naturalmente menos aprofundada, outras funções de soberania – Negócios Estrangeiros, Justiça e Segurança Interna –, é na Defesa Nacional e nas Forças Armadas que o Capítulo se centra, tendo em consideração o calendário e a dimensão deste trabalho, bem como a própria vocação do Instituto da Defesa Nacional.

### **1. Negócios Estrangeiros**

A mobilização eficaz da diplomacia portuguesa será determinante para a afirmação da credibilidade externa de Portugal e, como tal, para a atração de investimento e para a promoção das nossas empresas no exterior.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem na prática três orçamentos: o orçamento de funcionamento, o da cooperação e o do investimento. Os salários e as instalações representam cerca de 90% das despesas deste ministério. As despesas de investimento estão em mínimos históricos. Mas há margem para racionalizar mais a despesa com a cooperação, sem perdas para a afirmação externa do país, apostando na coordenação, concentração e cofinanciamento, neste último caso através do recurso a parcerias com o setor privado.

Assim, consideram-se prioritárias as seguintes medidas de racionalização:

- Introduzir regras de avaliação por objetivos dos diplomatas, desburocratizadas mas com impacto na sua progressão de carreira;
- Adequar a dimensão da rede diplomática à dimensão do país, sem pôr em causa a capacidade existente fora da Europa, mas reforçando a composição da REPER;
- Conferir uma adequada formação aos Adidos de Embaixada, proporcionando-lhes também a preparação adequada à sua efetiva integração na estrutura do MNE;
- Colocar os consulados que se justifique manter nas zonas onde efetivamente estão os portugueses que residem no estrangeiro, sob a forma de balcões (lojas do cidadão), afastando-os assim das zonas mais dispendiosas das cidades;
- Rentabilizar as chamadas “embaixadas de prestígio”, sediadas em edifícios antigos e dispendiosos, substituindo as suas instalações por outras mais funcionais, criando um serviço unificado e digno onde se juntam, num mesmo edifício serviços diplomáticos, consulares, comerciais e económicos (AICEP);
- Racionalizar a gestão central do património do Ministério, dotando-o de uma administração profissional e gestonária;
- Incentivar as empresas exportadoras com sedes no estrangeiro e fundações privadas de grande dimensão a participarem no esforço nacional de cooperação.

## **2. Justiça**

Um sistema de Justiça eficaz será fundamental para a prevenção, investigação e combate à criminalidade complexa e à corrupção, e permitirá assim injetar confiança, nacional e internacional, na economia portuguesa. Só com um clima de confiança nas instituições do Estado de direito será possível a um país, com os recursos naturais de Portugal, ganhar competitividade e vantagens comparativas na economia global. E só com uma maior facilitação da vida aos cidadãos e das empresas é que a economia voltará a crescer.

Na perspectiva económica e orçamental, o setor da justiça está unanimemente confrontado com três grandes desafios que implicam reformas estruturais e medidas de racionalização: um desafio de gestão de recursos humanos; um desafio de organização territorial; e um desafio de congestionamento dos tribunais.

Nas últimas décadas o número de magistrados aumentou mas o número de processos resolvidos diminuiu. A Justiça precisa urgentemente de um “choque de gestão”, assente em indicadores de eficiência, em termos de cumprimento de prazos, com consequências na progressão de carreira.

Urge igualmente uma afetação de recursos humanos para os tribunais onde eles são necessários. Há um desequilíbrio de meios entre as diferentes comarcas face às exigências populacionais e processuais de cada uma. O setor da Justiça terá de seguir o caminho de racionalização da sua rede, à semelhança do que se fez nas áreas da Educação e da Saúde.

Pode seguir-se a regra mínima de um tribunal por um raio de 50 km, mas é incontornável a substituição dos tribunais com poucos processos por postos de atendimento, com menos funcionários, à semelhança das lojas de cidadão. Cada tribunal aberto onde não há pessoas nem processos representa um custo enorme para o contribuinte, com um retorno muito discutível para as comunidades onde estão instalados.

Ao nível do património, há também aqui que saber rentabilizá-lo, seja por via da alienação ou por via do arrendamento. Neste contexto, a racionalização das despesas com instalações de conservatórias e registos não pode deixar de ser equacionada.

Finalmente, partindo da experiência dos julgados de paz e dos modernos sistemas de arbitragem de litígios, há que admitir que chegou o momento de alargar o âmbito dos crimes a que se aplicam os meios alternativos de resolução, libertando os tribunais de processos sem a dignidade e a complexidade exigidas aos órgãos de soberania. Mas este esforço de alargamento das vias alternativas, para ter um impacto real no funcionamento dos tribunais, terá de contar com a colaboração dos setores da segurança social e das finanças, também eles responsáveis pela regulação de alguns tipos de crimes relevantes nestas matérias.

### 3. Segurança Interna

A segurança dos cidadãos e a sua liberdade individual e política constituem funções e deveres permanentes do Estado de direito democrático. Cabe às políticas de segurança garantir esses objetivos permanentes. Não são objetivos como quaisquer outros: são parte integrante das funções vitais do Estado, sem as quais é duvidoso que qualquer modelo de desenvolvimento económico e social possa ser construído.

Os pontos críticos do Sistema de Segurança Interna estão há muito identificados<sup>11</sup> e, do ponto de vista da Reforma do Estado, cruzam-se não apenas com o Sistema de Justiça mas também com a Defesa Nacional.

No domínio da prevenção, temos a existência de várias tutelas, múltiplos atores (alguns exteriores ao sistema de segurança interna), dificultando a geração de sinergias entre eles, nomeadamente ao nível do financiamento e da partilha de recursos.

No domínio da ordem pública os pontos críticos identificados são: a existência de concorrência institucional entre as principais forças de segurança (GNR e PSP); a sobreposição de áreas territoriais e funcionais com a consequente duplicação de meios e potenciais conflitos de competências; e a falta de interoperabilidade de equipamentos e duplicação de meios.

Finalmente, no domínio da investigação criminal destacam-se os seguintes pontos críticos: a existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal (OPC), alguns dos quais exteriores ao sistema (PJ), potenciando conflitos de competências; a existência de uma cultura de concorrência institucional entre os vários OPC, constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação; a inexistência, na prática, de um sistema de informação criminal, que promova a troca de informações criminais de forma transversal e partilhado de forma simétrica por todos os OPC; e a insuficiência do sistema de avaliação da eficácia da investigação criminal.

Impõe-se, deste modo, uma consolidação da mudança de modelo, com mais atores institucionais envolvidos e com um reforço das capacidades de coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Estes atores devem ser chamados a

---

<sup>11</sup> Aproveitámos aqui algumas ideias do relatório do Instituto Português de Relações Internacionais, *Estudo para a Reforma do Modelo de Segurança Interna*, de Dezembro de 2006.

participar na resolução dos problemas de segurança e em parcerias de caráter preventivo que antecipem riscos e ameaças, assentando o novo modelo na partilha de recursos em torno de um conceito alargado de segurança.

O novo sistema de segurança interna deve incluir as instituições privadas de segurança e deve interagir com os subsistemas nacionais: defesa nacional, informações, sistemas de autoridade marítima e aeronáutica, emergência médica, justiça penal, segurança alimentar e económica, segurança rodoviária e de transportes e segurança ambiental. Deve saber fazer interagir a área da *security* com a do *safety*, como a proteção civil e bombeiros, articular as instituições locais com as polícias municipais e interligar ou mesmo integrar o sistema aduaneiro e fiscal com o policial, sem esquecer a articulação com o plano judiciário.

Neste novo quadro, todos os sistemas devem cooperar com o Sistema de Segurança Interna, e o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna deve estar efetivamente investido de autoridade para a cooperação nesta área.

### ***Medidas de racionalização***

#### *Nas estruturas*

Para além do que se referiu quanto ao Sistema de Segurança Interna e da urgente clarificação de competências e do necessário aprofundamento da cooperação, ao nível dos meios, entre GNR e PSP, são de equacionar:

- Promover a integração operativa da segurança interna, através da adoção de medidas operacionais que reduzam redundâncias e aumentem a integração operacional e a resiliência do sistema, incluindo a segurança pública, a investigação criminal, os serviços de estrangeiros e fronteiras e a proteção civil;
- Integrar todas as polícias civis (PSP, PJ, SEF e mesmo a ASAE) numa única Polícia Nacional, de natureza civil, na tutela do MAI, o que evitaria conflitos hierárquicos e potenciaria a circulação da informação, bem como a melhoria da eficácia e eficiência do sistema de segurança interna; esta reforma permitiria uma coordenação mais estreita no domínio da investigação criminal, ganhando sinergias pela redução muito considerável de estruturas de comando, direção e

administrativas; as funções atribuíveis (convencionalmente) a uma Guarda Costeira deverão permanecer no Sistema de Autoridade Marítima;

- Racionalizar as funções logísticas das Forças de Segurança através da partilha de funções ao nível dos serviços centrais do MAI.

#### *Nos recursos humanos e materiais*

- Recorrer ao *outsourcing* e à bolsa de mobilidade especial para prover necessidades administrativas e logísticas, de natureza não-operacional, libertando os agentes das forças e serviços de segurança dessas funções e focando-os na sua missão operacional;
- Racionalizar a rede de esquadras da PSP, dando-lhes escala e permitindo poupanças geradoras de melhorias ao nível da segurança nas ruas e do policiamento de proximidade.
- Implementar uma efetiva lei de programação de meios (semelhante à Lei da Programação Militar na Defesa), que permita uma gestão mais racional e eficaz dos investimentos em equipamento.

#### **4. Defesa Nacional**

As Forças Armadas garantem, em primeira linha, os objetivos permanentes do Estado, como a soberania, a defesa e a segurança do território, a promoção dos valores nacionais. As Forças Armadas são as únicas que podem dar resposta quer às ameaças convencionais, quer aos desafios estratégicos colocados pela nova tipologia de riscos e ameaças globais que pesam sobre os Estados. As Forças Armadas são as únicas que podem realizar as obrigações nacionais na produção de segurança internacional, através das missões militares em que estamos empenhados com os nossos parceiros e aliados.

Num contexto marcado pela limitação dos recursos orçamentais e pela necessidade de medidas de racionalização da despesa, as instituições da Defesa Nacional e das Forças Armadas não poderiam deixar de estar solidárias com o esforço que é exigido a todos. Sabemos que estão em curso processos prolongados de adaptação a mudanças e que, mesmo antes da sua conclusão, são exigidas à Defesa Nacional e às Forças Armadas

novas mudanças. Mas temos de reconhecer que as transformações iniciadas em 2005 carecem de ajustamentos e aprofundamentos. Mais tarde ou mais cedo teríamos de o reconhecer. O programa de assistência financeira internacional, assinado em maio de 2011, apenas torna essas novas mudanças mais urgentes.

É unanimemente reconhecido que, na área da Defesa Nacional, apesar das despesas orçamentais estarem em linha com a média dos países europeus da nossa dimensão e face ao nível de despesa noutras áreas, é possível melhorar a eficácia da despesa. Numa frase, é possível – tem de ser possível - fazer mais com relativamente menos.

O fundamental é que as medidas de racionalização da despesa não coloquem em crise as missões fundamentais da segurança e defesa nacional e que funcionem, também, como libertadoras de recursos instrumentais. E que não ignorem que, de acordo com o melhor *benchmark*, uma carreira com a natureza das Forças Armadas não poderá deixar de ter incentivos próprios e de compreender os conceitos de condição militar e família militar. Ou seja: é importante que as medidas correspondam a uma visão estratégica, a uma definição prévia e clara do nível de ambição que o poder político pretende para as Forças Armadas Portuguesas, em coerência com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e que não se constituam num pacote de cortes indiferenciados, com consequências que poderão ser irreversíveis para a segurança nacional.

Conforme vimos no capítulo anterior, existem claras disfunções nos agregados de despesa da Defesa Nacional que evidenciam um enorme desequilíbrio entre as despesas de pessoal, de investimento e de funcionamento e operação/manutenção. Ao nível de todos os Ramos das Forças Armadas, as despesas com pessoal ultrapassam os 80 por cento das despesas totais. Em termos comparados, o peso dos militares face à população ativa e em relação à população em geral está acima das médias da OTAN. Verifica-se ainda um manifesto desequilíbrio na proporção entre o número de quadros (oficiais e sargentos) e o número de praças. Isto significa que urge proceder ao redimensionamento dos efetivos das Forças Armadas, quer através de uma recomposição da sua estrutura, quer por intermédio da sua redução.

Contudo, a identificação do nível de efetivos não poderá ser feita de forma casuística, mas terá de ter como ponto de partida uma definição política clara do nível de ambição pretendido para as Forças Armadas. Trata-se de um exercício que em si mesmo não é complexo e que parte da identificação dos cenários de atuação e do nível de

empenhamento nesses cenários para chegar às forças e meios necessários e correspondentes efetivos.

Não cabe no âmbito deste trabalho realizar essa identificação dos cenários de atuação e do nível de empenhamento nesses cenários que conduzirá à definição política do nível de ambição. É, no entanto, possível, a partir de boas-práticas de países aliados, e de dados de *benchmarking*, fazer uma aproximação a esse nível de ambição.

Pensemos no exemplo da Dinamarca, país de média dimensão no continente europeu, como Portugal, mas com pesadas responsabilidades ao nível da segurança do seu espaço marítimo e que tem mantido, permanentemente, em missões internacionais cerca de 1300 efetivos.

A Dinamarca definiu como nível de ambição para as Forças Armadas, em síntese, o seguinte: i) o Exército deve ter capacidade para projetar simultaneamente duas unidades de escalão batalhão (*Battlegroup*), cada um com um efetivo variável entre os 300 e os 800 militares, bem como um número de pequenos contingentes de escalão companhia, com um efetivo de 150 militares, ou, em alternativa, capacidade de projetar uma unidade de escalão brigada; as unidades de apoio devem ser modulares, de forma a serem projetadas com os *Battlegroups*; ii) a Marinha deve ter capacidade para projetar duas fragatas simultaneamente, navios de apoio e de patrulha oceânica; iii) a Força Aérea deve ter capacidade para projetar, simultaneamente, três contingentes constituídos por aviões de transporte, helicópteros, aviões de combate e unidades móveis de controlo do espaço aéreo. Cada um dos Ramos pode reforçar estas capacidades com o envio de forças especiais. Para este nível de ambição, as Forças Armadas dinamarquesas dispunham, em novembro de 2011, de cerca de 25 mil efetivos (e de um orçamento de 3.048 milhões de euros).

Sem prejuízo do processo de planeamento estratégico, e de uma forma muito genérica, visualizam-se os seguintes cenários de atuação onde se concretizam as missões das Forças Armadas Portuguesas: i) operações de resposta a crises, de apoio à paz e humanitárias no quadro da segurança cooperativa e defesa coletiva; ii) vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional; iii) evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito; iv) interesse público, associado ao desenvolvimento sustentado e ao bem-estar das populações; v) cooperação com as Forças e Serviços de Segurança; vi) cooperação e assistência militar (abrange,

designadamente, as missões de cooperação técnico-militar e Reforma do Setor de Segurança (RSS); vii) resposta a emergências complexas, designadamente, catástrofes naturais ou provocadas.

Para o empenhamento nos cenários acima descritos as Forças Armadas deverão dispor, genericamente, de três conjuntos de forças: duas Forças Conjuntas de Reação (uma orientada para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta a emergências complexas, e outra para resposta aos nossos compromissos internacionais; e o conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania.

Quanto ao nível de ambição, e começando pelas Forças Terrestres (atendendo ao histórico em termos de missões efetuadas desde 1991), parece apropriado dispor-se de capacidade para projetar simultaneamente duas forças de escalão batalhão, bem como unidades de apoio modulares de escalão companhia (engenharia, transporte, sanitária, manutenção, etc.), essenciais para a sustentação das forças mas também especialmente vocacionadas para missões de paz e humanitárias, e ainda a disponibilidade permanente de Forças Especiais.

A Marinha deve ter capacidade para projetar duas unidades navais de tipo fragata para participação nos esforços de segurança e defesa coletivas, e dispor de navios de apoio, de patrulha oceânica, e fiscalização costeira, para controlo e vigilância do espaço marítimo sob responsabilidade e jurisdição nacional, missões de interesse público e atribuições cometidas à Marinha no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima.

A Força Aérea deve ter capacidade para projetar simultaneamente contingentes modulares, interoperáveis e adaptáveis a cenários e graus de intensidade variáveis com aviões de transporte, helicópteros e aviões de combate. E garantir, simultânea e continuamente, a vigilância e controlo do espaço aéreo e o reconhecimento e fiscalização do espaço aéreo sob responsabilidade e jurisdição nacional, bem como missões de interesse público.

O nível de ambição genericamente delineado permite configurar, num primeiro passo, o modelo da força conjunta vocacionada para a resposta aos nossos compromissos internacionais. Visualiza-se uma força conjunta de escalão agrupamento, de elevada prontidão, incluindo componentes terrestre, naval e aérea. Deverá dispor de duas unidades de manobra (escalão batalhão), subunidades modulares de apoio logístico e

capacidade de transporte aéreo e naval adequada às necessidades de projeção nacionais. Estima-se que esta força deva dispor de um efetivo entre os 1500 a 2000 homens e mulheres, o que, considerando os requisitos de rotação, aponta para uma necessidade máxima de 6 mil homens. A criação desta força conjunta e de constituição modular (constituída numa primeira fase por capacidades já existentes nos Ramos), de elevado grau de prontidão, permitiria uma elevada capacidade de resposta. É da maior importância e prioridade constituir esta força, face ao cenário mais provável de emprego das Forças Armadas: a participação em missões internacionais no quadro da segurança cooperativa.

Estimando-se que a segunda Força Conjunta de Reação (a Força de Reação Imediata – FRI – já existente) e as Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS) possam envolver respetivamente efetivos da ordem dos 1500 e 5000 homens e mulheres respetivamente (já considerando os requisitos de rotação), estamos a falar de um total de 12500 militares em operações. Considerando os melhores rácios na relação entre “elemento combatente” e “elemento de apoio” diríamos que o efetivo dos militares no ativo deveria rondar os 30.000 homens e mulheres.

Tudo isto pressupõe uma radical alteração da forma como se tem encarado a estruturação das forças e, conseqüentemente, o sistema de forças nacional. A experiência acumulada nas últimas duas décadas, através da participação das Forças Armadas portuguesas quer em missões de apoio à paz e humanitárias, quer em missões de evacuação de cidadãos nacionais ou mesmo de apoio em situações de calamidade, demonstra bem a importância das capacidades de projeção e de ação conjunta (e de integrar forças multinacionais), o que torna indispensável que se privilegie uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e assentes num modelo de organização modular e flexível. No fundo, trata-se de dar corpo ao lema “menos forças, melhores forças”.

Numa conjuntura de austeridade, o espaço para investimento em novos equipamentos é muito reduzido. Por isso, há sobretudo que otimizar as capacidades existentes (que são muito significativas, mas que se encontram dispersas) e configurar a estrutura de forças e o seu dispositivo em consonância com o nível de ambição definido.

Uma outra questão de grande relevância prende-se com o modelo de planeamento estratégico vigente, e o exercício de definição política do nível de ambição a que antes

aludimos. De facto, torna-se necessário proceder a uma reformulação completa do planeamento estratégico da Defesa Nacional. A produção sequencial e prolongada no tempo dos vários documentos de planeamento está datada e conduz a um processo burocratizado e compartimentado que não privilegia uma visão de conjunto e que cria espaço para a defesa de interesses corporativos e para uma persistente resistência às mudanças necessárias. Todo o processo de definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, do Conceito Estratégico Militar, das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças Nacional e do Dispositivo deve resultar de um trabalho simultâneo e concorrente. Esta metodologia de interpenetração dos trabalhos relativos aos documentos estratégicos possibilitará um resultado muito mais coerente e célere. O exemplo do Reino Unido ilustra bem esta asserção: no dia seguinte à publicação da sua *Strategic Review* foram difundidos todos os documentos estruturantes da Defesa Nacional.

Isto quer dizer que na atual conjuntura se tem de adotar um processo de planeamento concorrente e célere, conducente à finalização de todos os documentos estruturantes da Defesa Nacional atrás referidos.

Na medida em que os efeitos orçamentais da redução dos efetivos que se impõe só terão um impacto a médio prazo, são muito escassos os instrumentos disponíveis que possam contribuir, a curto prazo, para poupanças significativas a este nível. Deste modo, são de considerar como áreas sobrantes e imediatas de redução da despesa aquelas que se prendem com os custos de estrutura e com o investimento.

Há sem dúvida que consolidar mudanças ainda recentes ao nível da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Devemos, contudo, reconhecer que essas mudanças legislativas resultaram de um compromisso conjuntural que ficou aquém das necessidades hoje consensualmente evidentes. Há que aprofundá-las decisivamente, e sobretudo passar da conceção à prática; ou seja: entrar imediatamente na fase da implementação das reformas.

A filosofia que deve presidir à reforma deverá assentar na valorização de soluções integradas e conjuntas, bem como do produto operacional, justificação última da existência das Forças Armadas. Trata-se da base de partida de um processo que deverá conduzir: à integração dos processos de planeamento de forças e de edificação de capacidades; à simplificação de estruturas organizativas; à racionalização de

dispositivos; à partilha de soluções operacionais; à eliminação de redundâncias desnecessárias.

## ***Grandes Opções para a Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas***

### ***A Estrutura de Forças e o Dispositivo de Forças***

Como antes se defendeu, é indispensável a adoção de uma perspetiva conjunta, desde o planeamento das forças à programação dos recursos humanos e materiais - que materializam o sistema de forças - até ao seu emprego operacional.

Os cenários de atuação que se levantaram dão ênfase à necessidade das Forças Armadas portuguesas disporem, prioritariamente, de capacidade de projetar forças para participar em missões no quadro da segurança cooperativa ou num quadro autónomo – para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito -, de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional, e de resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade.

Consequentemente, a configuração da arquitetura de forças deverá considerar prioritariamente as missões que se concretizam nesses cenários e as capacidades militares existentes deverão ser articuladas por forma a materializarem capacidades conjuntas e objetivos de forças que permitirão uma maior capacidade de resposta e uma maior prontidão.

A Força Conjunta de Reação que antes se preconizou, tendo em vista a participação em missões internacionais no quadro da segurança cooperativa, constitui um bom exemplo quanto à otimização de capacidades, através de uma configuração conjunta. A integração numa estrutura de força coerente, de unidades de manobra, *enablers* (ISTAR<sup>12</sup>; proteção e defesa NBQR, etc.) e outros multiplicadores de força, e módulos de apoio (de engenharia, sanitário, transporte, reabastecimento e serviços, etc.), bem como dos apropriados meios aéreos e navais, maximiza capacidades já existentes e garante uma capacidade de resposta (certificada) de elevado grau de prontidão. Mais:

---

<sup>12</sup> ISTAR: Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (recolha e processamento de informações, vigilância, aquisição de objetivos e reconhecimento).

tem ainda a vantagem de ser uma força colocada sob a dependência daquele que tem como responsabilidade exercer o comando operacional das Forças Armadas – o CEMGFA.

O mesmo acontece com a Força de Reação Imediata (FRI) já existente, que deve, contudo, ser olhada com maior atenção. Trata-se de uma força conjunta da maior importância em razão do tipo de missões para que está orientada: evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe. É uma força exigente em termos de capacidades, incluindo forças especiais e meios navais e aéreos, nomeadamente de projeção de forças, mas que pode e deve ser reforçada com módulos de apoio vocacionados para o apoio à proteção civil, a partir de capacidades existentes nos Ramos.

O que antecede ilustra bem a vantagem do desenvolvimento de forças de constituição modular, de natureza conjunta, e a instantaneidade de uma efetiva arquitetura de comando conjunto. É que contrariamente ao que é por vezes invocado, por razões corporativas, as missões de que temos vindo a falar exigem uma ação conjunta. Desde as missões de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional às missões de busca e salvamento (predominantemente aeronavais e que exigem o planeamento e emprego coordenado de meios de mais do que um Ramo), passando pela resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe (necessidade que ficou bem evidenciada por ocasião do aluvião na Madeira).

A configuração da estrutura de forças em função do nível de ambição delineado e com base num modelo de organização modular e flexível, valorizando as capacidades conjuntas, para além de permitir otimizar o produto operacional, possibilitará a adoção de soluções racionalizadoras do sistema de forças e do seu dispositivo, como adiante veremos.

Tomemos como exemplo o caso do Exército. Este Ramo dispõe de três Brigadas com uma composição que quase triplica as unidades de apoio de combate (artilharia, de campanha e antiaérea, engenharia, transmissões, etc.) e de apoio de serviços (sanitário, manutenção, transporte, reabastecimento). Esta opção não corresponde a uma exigência do nível de ambição vigente (definido no Conceito Estratégico Militar aprovado em 2003) e é dificilmente sustentável. É precisamente aqui que entra o princípio da

organização modular. Pode e deve modularizar-se capacidades críticas (comando, controlo e comunicações; recolha e processamento de informações, vigilância, aquisição e reconhecimento – ISTAR; defesa NBQR, etc.), capacidades de apoio de combate e capacidades logísticas e constituir uma “pool” de forças modulares que podem apoiar indistintamente as Brigadas e, mais importante, especialmente vocacionada e adequada às necessidades de projeção nacionais antes referidas (e muitas delas, mesmo para missões de interesse público).

Paralelamente, considerando o nível de ambição preconizado (e mesmo o que está em vigor) e a conjuntura de austeridade que vivemos, não é absolutamente indispensável para a componente operacional do sistema de forças nacional manter a existência de três brigadas no Exército. Face ao empenhamento mais provável das forças da componente terrestre, deverão continuar a merecer um grau de prioridade elevado as forças ligeiras (elevado grau de prontidão, flexibilidade e mobilidade; e mais facilmente projetáveis) e as forças especiais (essenciais para a execução de missões de grande exigência no quadro dos cenários analisados e que devem dispor de elevado grau de prontidão). Por isso, deverão manter-se a Brigada de Intervenção e a Brigada de Reação Rápida, cuja composição deverá ser flexibilizada à luz da organização modular antes descrita, de modo a otimizar capacidades e articular módulos facilmente destacáveis para empenhamento em missões externas. Quanto à Brigada Mecanizada, a atual conjuntura não permite a modernização ou substituição de sistemas de armas que estão perto do fim do seu ciclo de vida útil (como por exemplo as viaturas táticas de lagartas que equipam, designadamente, duas das suas unidades de manobra) e os encargos com a manutenção dos principais sistemas de armas são muito avultados. Porém, esta Brigada reúne capacidades importantes para a componente operacional do sistema de forças nacional, em termos de poder de fogo e poder de choque, que importa preservar. Mantendo-se as capacidades mínimas e sustentáveis, uma opção poderia passar pela sua reconversão num Centro de Treino de Armas Combinadas, verdadeiro *plastron* de treino operacional que se configura como essencial para as ações de formação de uma Escola Prática das Armas (decorrente da concentração das seis Escolas Práticas das Armas existentes) que deveria ser sediada em Tancos, valorizando assim a proximidade do *plastron* operacional.

Estas opções permitiriam uma arquitetura de forças mais eficiente, poupar recursos financeiros e materiais, e redirecionar as prioridades de afetação de recursos humanos

para a componente operacional. Já vimos que a aplicação do conceito de organização modular no caso das Brigadas permite eliminar a desnecessária triplicação de capacidades, otimizando-as. O mesmo conceito pode e deve ser alargado a outras capacidades, por exemplo àquelas que integram a designada “Capacidade de Apoio Geral” (cfr. “Sistema de Forças Nacional – Componente Operacional”, p. 31). E isto tem um significativo impacto no dispositivo de forças permitindo a extinção de algumas unidades, disponibilizando-as para alienação, e a desativação de outras, que passarão a constituir reservas de guerra (partindo do princípio de que o dispositivo deve articular-se, na máxima extensão possível, com a localização dos elementos da componente operacional).

Evidentemente, estas opções quanto à estrutura de forças recomendam a capacidade de crescimento para níveis superiores de prontidão, quando necessário, por convocação ou mobilização. É, por isso, necessário implementar um efetivo sistema de convocação e mobilização, e um novo conceito de reserva operacional que permita enquadrar e instruir as unidades a levantar quando a situação o exigir. As dotações de armamento e equipamento, as reservas de guerra, e a dimensão humana do contingente mobilizável devem ser estabelecidos com realismo, em conformidade com as nossas possibilidades.

Quanto ao Dispositivo de Forças, para além do que já se referiu quanto à necessária inter-relação com o Sistema de Forças, a sua articulação deve ter como princípios orientadores a concentração, a estrutura modular, visando a economia de meios, rendibilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas, aproveitando ao máximo as que se mostrarem mais adequadas. A racionalização do dispositivo permitirá disponibilizar instalações, com a conseqüente tomada de mais-valias relativamente ao património excedentário.

Neste enquadramento, e sem aprofundar, visualizam-se, em primeiro lugar, as seguintes medidas concretas ao nível da arquitetura de forças e da componente operacional:

- Configurar a estrutura de forças em função do nível de ambição delineado e com base num modelo de organização modular e flexível, valorizando as capacidades conjuntas, de modo a otimizar o produto operacional e a racionalizar o dispositivo de forças;

- Reunir numa única Força Conjunta de Helicópteros (a sediar no Montijo) estes meios críticos, de modo a maximizar o seu emprego e a sua manutenção (e a formação e treino);
- No Exército, reduzir de três para dois o número de Brigadas e modularizar capacidades de combate, apoio de combate e logísticas; reconverter a Brigada Mecanizada num Centro de Treino de Armas Combinadas; extinguir a Unidade de Aviação Ligeira do Exército;
- Na Marinha, transferir os helicópteros Lynx para a Força Conjunta de Helicópteros;
- Na Força Aérea, reduzir de duas para uma o número de Esquadras de aviões F-16.

Na mesma decorrência, e em coerência com as opções descritas para a configuração da estrutura de forças e a inter-relação que deve existir entre o sistema de forças e o dispositivo de forças, mencionam-se as seguintes medidas de racionalização desse dispositivo:

- Racionalizar o Dispositivo de Forças à luz do princípio de que este se deve articular, na máxima extensão possível, com a localização dos elementos da componente operacional.
- Na Marinha, concentrar a sua atividade no Alfeite e em Oeiras, libertando as infraestruturas que utiliza na Ribeira das Naus e no Terreiro do Paço;
- No Exército, proceder à extinção e desativação das unidades sem encargo operacional, atentas as opções de maximização das capacidades e da arquitetura de forças antes referidas;
- Na Força Aérea, extinguir as bases que não disponham de serviço aéreo.

### ***Vetores estruturantes da Reforma***

- Consolidar no Ministério da Defesa Nacional a direção político-estratégica, a definição de prioridades e as políticas de obtenção e atribuição de recursos;

- Definir claramente o nível de ambição e reconfigurar a estrutura de forças em função do nível de ambição definido e com base num modelo de organização modular e flexível que otimize as capacidades existentes, valorize as capacidades conjuntas, e convirja para efetivos objetivos de força prioritários;
- Racionalizar o Dispositivo de Forças em conformidade, e à luz do princípio de que o Dispositivo deve articular-se por forma a coincidir, na máxima extensão possível, com os elementos da componente operacional do sistema de forças nacional;
- Clarificar as linhas de autoridade, materializando o princípio da unidade de comando, e reformular a estrutura de comando operacional de modo a permitir o efetivo exercício do comando operacional por parte do CEMGFA, opção indispensável para garantir a eficiência do emprego das forças e meios;
- Orientar a programação militar em definitivo para o nível de ambição que se definir e correspondentes objetivos de forças. Consequentemente, a Lei de Programação Militar (LPM) terá de ser revista de forma assertiva no sentido de contemplar um conjunto de capacidades coerentes que permita alcançar esses objetivos de forças. A LPM não pode, portanto, continuar a ser feita numa lógica compartimentada, mas antes consubstanciar um investimento seletivo estritamente direcionado para o referido nível de ambição;
- Integrar e centralizar todas as tarefas de suporte ou apoio comuns aos Ramos – sistemas de informação e comunicações (SI/TIC), recrutamento, convocação e mobilização, ensino, saúde, apoio social e aquisições de serviços - reduzindo-as a uma expressão adequada e sustentada.

### *A reforma ao nível do Ministério da Defesa Nacional*

- Reforçar as estruturas de tutela no ensino e saúde, mas também na logística e recursos humanos;
- Centralizar a execução da Lei de Programação Militar no MDN;

- Centralizar os mecanismos de gestão do património no MDN, retirando-os dos Ramos;
- Centralizar na Secretaria-Geral do MDN o sistema de aquisições logísticas correntes que envolvem volume orçamentalmente significativo (combustível, viaturas administrativas e sua manutenção, mobiliário, etc.);
- Implementar integralmente o Plano Diretor de Sistemas e o Sistema Integrado de Gestão (implementada a dimensão financeira, é absolutamente indispensável concretizar as dimensões de pessoal e de logística);
- Centralizar na Secretaria-Geral parte das funções administrativas dos serviços centrais de suporte do MDN tendo em vista a racionalização de recursos;
- Eliminar duplicações entre serviços centrais de suporte do MDN, as estruturas do EMGFA e as estruturas dos Ramos (por exemplo, ao nível do planeamento estratégico e da gestão de recursos);
- Concentrar as funções de apoio social no IASFA;
- Proceder à extinção da Polícia Judiciária Militar, e integração das suas competências na PJ (com salvaguarda do regime existente de juízes militares e assessoria especializada ao Ministério Público);
- Centralizar na DGPRM a obtenção dos recursos humanos, e mais concretamente a função recrutamento, assumindo esta Direção as tarefas de planeamento, direção e coordenação, em estreita articulação com os órgãos próprios dos Ramos ao nível da execução;
- Concretizar a integração da Comissão Portuguesa de História Militar no Instituto da Defesa Nacional;
- Implementar um efetivo sistema de convocação e mobilização, e operacionalizar um eficaz sistema de reserva que possa funcionar como uma capacidade de aumento de efetivos das Forças Armadas em caso de necessidade.

## *A reforma ao nível do Estado-Maior-General das Forças Armadas*

- Clarificar as linhas de autoridade entre o CEMGFA e os Chefes de Estado-Maior dos Ramos à luz do princípio da unidade de comando: os Chefes de Estado-Maior devem depender hierarquicamente do CEMGFA e este deve ser o único interlocutor militar junto do Ministro da Defesa Nacional em tudo o que se relacione com o alto comando das Forças Armadas;
- Reforçar as competências do CEMGFA no âmbito do planeamento e do emprego operacional, designadamente para o exercício efetivo do comando operacional das Forças Armadas e em matéria de orçamento, programação militar e certificação de forças;
- Reformular a estrutura de comando operacional das Forças Armadas;

Em tempo de paz, a estrutura de comando operacional das Forças Armadas deverá ter o seu vértice no CEMGFA que exercerá permanentemente o comando das forças militares nacionais. A estrutura de comando operacional deverá integrar: o Comando Operacional Conjunto (COC), os Comandos de componente (naval, terrestre e aéreo) e os Comandos Operacionais dos Açores e da Madeira. Os Comandos de componente passarão a estar permanentemente atribuídos ao CEMGFA. O exercício do comando das operações das forças militares é garantido através do COC, que tem na sua dependência direta os comandos de componente. O COC é dirigido por um oficial general designado por Comandante Operacional Conjunto. Para o efeito é necessário:

- a) Operacionalizar em definitivo o Comando Operacional Conjunto (COC) de modo a permitir uma efetiva capacidade de planeamento e condução de operações conjuntas, quer em missões externas, quer em missões no interior do país, previstas na lei. A resposta a emergências complexas, por exemplo em situações de catástrofe natural ou provocada, torna absolutamente indispensável uma capacidade de resposta conjunta que só o funcionamento efetivo do COC pode garantir eficazmente.
- b) Racionalizar os comandos de componente dos Ramos e proceder à sua colocalização em Monsanto, juntamente com o COC. Os comandos de componente deverão ter “dupla dependência”, ou seja dependem: do CEMGFA, que exerce o

comando operacional através do COC; dos Chefes dos Ramos, apenas para as missões particulares dos Ramos.

Este modelo garante a existência de uma cadeia de comando unificada e dotada de agilidade, e permite ainda a compatibilização, por parte do CEMGFA, das suas atribuições de conselheiro, planeador estratégico, e de comandante operacional das Forças Armadas dotado de autoridade efetiva para o respetivo exercício.

- Aprofundar a reforma do EMGFA, no sentido de o vocacionar em definitivo para o planeamento e a condução de operações militares; racionalizar o Estado-Maior Conjunto de modo a eliminar duplicações de tarefas exercidas no contexto funcional dos órgãos do MDN.
- Ponderar a criação de um serviço de apoio logístico inter-ramos (um Centro Coordenador Logístico conjunto inserido na estrutura do EMGFA) direcionado para a prestação e aquisição de serviços comuns e de administração geral como sejam alimentação, alojamento, transporte, manutenção e segurança de infraestruturas por forma a otimizar a gestão, obter sinergias e economias de escala. Tal permitiria eliminar duplicações, obter poupanças, e configurar uma estrutura prioritariamente orientada para a missão principal que compete aos Ramos: gerar e aprontar forças.

### ***A reforma ao nível dos Ramos das Forças Armadas***

- Vocacionar definitivamente os Ramos das Forças Armadas para a responsabilidade com a geração, aprontamento e sustentação das Forças da componente operacional do Sistema de Forças Nacional;
- Racionalizar e uniformizar a estrutura superior dos Ramos, designadamente no que concerne aos órgãos centrais de administração e direção, e aos respetivos Estados-Maiores, tendo sempre por referência a sua missão principal e a centralização no MDN das políticas de obtenção e atribuição de recursos antes referidas;

- Adotar medidas de racionalização que permitam uma otimização do rácio entre o produto operacional e as atividades apoiantes, através do aligeiramento da estrutura organizacional e da redução do número de infraestruturas utilizadas;
- Ajustar o dispositivo de forças de forma a fazê-lo coincidir na máxima extensão possível com a localização dos elementos da componente operacional do Sistema de Forças Nacional, e permitir a concentração máxima de comandos, unidades, estabelecimentos e órgãos. O foco do dispositivo deve ser colocado na sua inter-relação com o sistema de forças;
- No caso do Exército, adotar um novo conceito de unidade-tipo (Regimento) que aquartele o produto operacional, sempre que possível, não inferior a Unidade de Escalão Batalhão, acrescido de um reduzido núcleo de guarnição;
- Extinguir todas as Inspeções-gerais dos Ramos, com assunção das suas competências pela Inspeção-Geral de Defesa Nacional, libertando aqueles militares para funções operacionais.

### ***Linhas de ação a adotar por áreas funcionais***

#### ***Ensino***

- Dar coerência a todo o sistema de ensino superior militar através de um modelo de formação de oficiais das Forças Armadas com base no conceito de aprendizagem ao longo da carreira, articulando de forma coerente a formação inicial com a formação complementar para progressão na carreira;
- Integrar a Escola Naval, a Academia Militar e a Academia de Força Aérea numa Universidade Militar conjunta com dois departamentos – um de graduação e outro de pós-graduação (IESM);
- Criar uma Escola Conjunta de Formação de Sargentos;
- Aprofundar a reorganização dos Estabelecimentos Militares de Ensino (Colégio Militar, Pupilos do Exército e Instituto de Odivelas) e proceder à sua transferência para o IASFA;

- Integrar as seis Escolas Práticas de Armas do Exército numa só (em Tancos pela proximidade a Santa Margarida, onde está sediado o *plastron* operacional) libertando um conjunto de instalações muito significativo e reduzindo custos;
- Proceder à fusão do Instituto Hidrográfico e do Instituto Geográfico e à sua transferência para a dependência do MDN como Laboratório do Estado.

### ***Saúde e Apoio Social***

A reforma da saúde militar deverá ser aprofundada. Para além de ser necessário dar continuidade à instalação do Hospital das Forças Armadas no Lumiar, torna-se inadiável implementar um modelo para a saúde militar que permita: obter ganhos de eficiência e qualidade; aumentar a capacidade de resposta às necessidades; criar capacidade de formação de pessoal; e reduzir custos.

A opção que serve melhor a Saúde Militar e o cumprimento da missão passa pela concentração de recursos e a criação de uma estrutura de saúde militar unificada, inserida na estrutura superior das Forças Armadas (EMGFA). Esta opção permite eliminar duplicações de órgãos (i.e., a triplicação de direções de saúde, juntas de saúde e de inspeção), serviços e tarefas, e rentabilizar recursos, melhorando ao mesmo tempo a eficiência.

Para além de garantir o cumprimento da missão prioritária da Saúde Militar – reforçar a capacidade operacional das Forças Armadas - este modelo é gerador de capacidade clínica sobranse que deverá continuar a ser utilizada pelos deficientes das Forças Armadas, ex-combatentes e portadores de perturbações pós-stress traumático, pelos familiares beneficiários da ADM e beneficiários de outros subsistemas de saúde, bem como das Forças de Segurança.

Em suma, o modelo projetado permite obter vantagens quer ao nível assistencial, quer ao nível da gestão. Ao nível assistencial, garantindo melhores cuidados de saúde, aumentando a capacidade de resposta e uma melhor rentabilização de meios técnicos. Ao nível da gestão, garantindo uma gestão unificada de recursos, em particular dos recursos humanos – absolutamente críticos, neste domínio -, uma melhor formação e treino, e racionalização de infraestruturas.

Para esse efeito, identificam-se as seguintes linhas de ação: i) integrar os serviços de saúde dos Ramos num único Serviço de Saúde Militar conjunto inserido na estrutura orgânica do EMGFA, dirigido por um oficial general médico na dependência direta do CEMGFA, mas que responde também perante o Ministro da Defesa Nacional pela gestão e administração do serviço de saúde militar; ii) reforçar a articulação do Serviço de Saúde Militar com o Serviço Nacional de Saúde, em áreas complementares e para a coordenação da intervenção em áreas de interesse comum como forma de partilhar custos e manter a qualificação das equipas e dos médicos militares.

A política de Defesa Nacional não pode deixar de refletir um profundo reconhecimento da sociedade pelo papel desempenhado pelos militares, traduzido num efetivo apoio social. Essa tem sido e deve continuar a ser, aliás, a missão do IASFA. Enquanto instituição vocacionada para o apoio social, o IASFA pode dar um contributo acrescido à sociedade e às Forças Armadas Portuguesas, assumindo novas responsabilidades decorrentes do esforço de racionalização que é exigido ao conjunto dos organismos da administração do Estado. Neste caso, é de equacionar: i) colocar as Messes dos Ramos sob a dependência do IASFA; ii) proceder igualmente à transferência da dependência dos Estabelecimentos Militares de Ensino (Colégio Militar, Pupilos do Exército e Instituto de Odivelas) para o IASFA.

### ***Logística e Finanças***

Como antes se referiu, todas as tarefas de suporte ou apoio comuns aos Ramos devem ser integradas e centralizadas, reduzindo-as a uma expressão adequada e sustentada. A área da logística é um dos casos mais evidentes em que se justifica a opção pela centralização, como única via para garantir uma maior eficiência e rentabilização de recursos, e reduzir decisivamente o desproporcionado peso que esta função regista a todos os níveis das estruturas dos Ramos.

A opção que se configura como mais favorável para a consecução dos objetivos enunciados, passaria pela criação de um serviço central de logística do MDN, EMGFA e Ramos que trataria da logística de grande valor, integrado na Secretaria-Geral do MDN. Interrogamo-nos mesmo se a adequada reconfiguração da atual Unidade

Ministerial de Compras da Secretaria-Geral não constituiria uma solução institucional para responder a esta questão.

Uma outra modalidade de ação passaria por uma centralização a dois níveis: i) centralizar na Secretaria-Geral do MDN o sistema de aquisições logísticas correntes que envolvem volume orçamentalmente significativo (combustível, viaturas administrativas, pesadas e ligeiras, e sua manutenção, mobiliário, etc.); ii) criar um serviço de apoio logístico inter-ramos (um Centro Coordenador Logístico conjunto), inserido na estrutura do EMGFA, direcionado para a prestação e aquisição de serviços comuns e de administração geral como sejam alimentação, alojamento, transporte, manutenção e segurança de infraestruturas por forma a otimizar a gestão, obter sinergias e economias de escala. Tal permitiria eliminar duplicações, obter poupanças, e configurar uma estrutura prioritariamente orientada para a missão principal que compete aos Ramos: gerar e aprontar forças.

A racionalização das estruturas logísticas, através da criação de uma organização de apoio logístico inter-ramos (conjunta), na dependência do CEMGFA, tem constituído uma opção tomada por um número significativo dos nossos aliados europeus, no quadro das mais recentes reformas que têm empreendido. Contudo, também se registam situações recentes em que a estrutura centralizada que fornece serviços de apoio geral às Forças Armadas se situa ao nível do Ministério.

No âmbito da Logística e Finanças seriam ainda de considerar as seguintes medidas de racionalização: i) extinção da Manutenção Militar (MM) e das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE), ambas do Exército; criação de um Depósito Militar comum aos Ramos; extinção do sistema de emolumentos ainda em vigor no Sistema de Autoridade Marítima.

### ***Recursos Humanos***

É no domínio dos recursos humanos que a dimensão da mudança tem de ser mais extensa e profunda. Há necessidade de proceder ao redimensionamento dos efetivos, e é indispensável corrigir desequilíbrios na composição da respetiva estrutura.

Quanto ao redimensionamento de efetivos, dever-se-á ter em conta que os efetivos autorizados em tempo de paz têm de espelhar as capacidades necessárias ao cumprimento das missões prioritárias das Forças Armadas. De facto, não se pode perder de vista esta inter-relação entre a força militar permanente - que deve ser configurada em função do nível de ambição, e das missões prioritárias atribuídas às Forças Armadas - e os efetivos necessários.

Relativamente aos desequilíbrios na composição da estrutura, eles situam-se em dois níveis fundamentais: no *ratio* entre militares do Quadro Permanente (QP) e em regime de RV/RC; e no *ratio* entre oficiais, por um lado, e Sargentos e Praças, por outro.

Em primeiro lugar, de um total estimado de 38.000<sup>13</sup> homens e mulheres (número que inclui 3704 militares na reserva), 17888 pertencem ao QP e 16.611 encontram-se a prestar serviço em RV/RC (dados de Novembro de 2012). Isto significa que mais de metade dos militares integram os quadros permanentes.

Em segundo lugar, temos uma distribuição do pessoal das Forças Armadas com 0,5% de oficiais generais; 19% de oficiais; 31,5% de Sargentos; e 44,9% de praças. Esta relação pode parecer equilibrada, mas a verdade é que ela representa, *grosso modo*, um oficial para cada 1,5 sargentos e 2 praças.

Em números absolutos, há um total de mais de 8.000 oficiais e 12.000 sargentos - isto é, um total de 20.000 quadros - para 18.000 praças. Trata-se de uma estrutura “cilíndrica” e menos “em pirâmide” do que o desejável, muito embora este facto seja eventualmente um pouco atenuado pelo facto de, destes quadros, 3704 estarem na reserva.

As opções preconizadas quanto à reconfiguração da estrutura de forças e ao dispositivo de forças representam, por si só, uma margem de redução de efetivos significativa. Mas temos de reconhecer que essas mesmas opções quanto à estrutura de forças recomendam a capacidade de crescimento para níveis superiores de prontidão, quando necessário, por convocação ou mobilização. É por isso necessário implementar um efetivo sistema de convocação e mobilização, e um novo conceito de reserva operacional que permita enquadrar e instruir as unidades a levantar quando a situação o exigir.

---

<sup>13</sup> 21592 do Quadro Permanente (QP ativo – 17888; Reserva – 3704) e 16611 RV/RC. Este efetivo inclui pessoal em formação para o QP e em instrução para RV/RC.

Numa conjuntura restritiva é ainda mais decisivo implementar um eficaz sistema de reserva que permita aumentar a capacidade de resposta em termos de efetivos em caso de necessidade ou perante emergências complexas (por exemplo, situações de catástrofe natural ou provocada). É pois necessário implementar um verdadeiro modelo de reserva operacional, constituída por quadros (oficiais e sargentos do quadro permanente) e praças que devem permanecer devidamente treinados na ótica de se constituírem como forças de aumento. Esta conceção de reserva deve estar intimamente associada ao conceito de reservas de guerra (unidades operacionais em reserva constituídas com material já existente). Este sistema exige a conceção e implementação de um programa de treino dos reservistas que permita garantir um adequado nível de qualificação para o desempenho de funções na estrutura operacional das Forças Armadas.

A Lei do Serviço Militar já prevê a reserva de disponibilidade e a reserva de recrutamento. No caso da reserva de disponibilidade, que é atualmente constituída pelos militares que serviram em RV ou RC, durante os seis anos seguintes ao término do seu contrato, estima-se que ela rondará atualmente os 20.000<sup>14</sup> militares. Trata-se, então, de operacionalizar este conceito, de modo a que a reserva de disponibilidade possa funcionar, efetivamente, como uma capacidade de aumento de efetivos das Forças Armadas em caso de necessidade.

Sem prejuízo do que acima ficou dito quanto à necessidade de implementar um eficaz sistema de reserva, e da necessária flexibilidade no que concerne à gestão das carreiras, seria de ponderar a redução do tempo de permanência na situação de reserva dos militares dos quadros permanentes, o que teria de ser devidamente conjugado com um ajustamento dos tempos de permanência nos postos e limites de idade para a passagem à situação de reserva.

Paralelamente, os recursos humanos militares devem estar prioritariamente afetos à estrutura operacional. Por isso, a aposta na subcontratação de serviços externos (*outsourcing*) surge como um importante instrumento no que concerne à gestão de recursos humanos, com o objetivo de redirecionar o pessoal envolvido em atividades passíveis de serem subcontratadas para as áreas operacionais (sendo que, a este nível,

---

<sup>14</sup> Número a confirmar já que quem tem o controlo da reserva de disponibilidade são os Ramos onde os militares serviram.

uma outra opção poderá passar pelo recurso à bolsa de funcionários civis em mobilidade especial).

Duas outras medidas contribuiriam para o redimensionamento dos efetivos e para um maior equilíbrio na estrutura de pessoal militar: a extinção do Quadro Permanente de Praças da Marinha e a ativação plena do posto de Brigadeiro-General/Comodoro.

O conjunto de opções que se tem vindo a elencar, quanto à estrutura de forças, ao dispositivo, à arquitetura organizacional e mesmo à externalização de funções de suporte, permite uma redução muito significativa de estruturas, infraestruturas e, conseqüentemente, de pessoal. É sempre complexo estimar, sem dominar todas as variáveis, qual seria a dimensão dos efetivos militares a considerar (por exemplo, não identificámos neste trabalho os efetivos necessários ao desempenho de funções fora da estrutura das Forças Armadas). Contudo, também não se deve por isso omitir um nível de ambição nesta matéria. Na decorrência do exercício que se fez neste domínio, julga-se adequado considerar um objetivo de 30.000 militares em efetividade de serviço, considerando os melhores rácios na relação entre “elemento combatente” e “elemento de apoio”.

Este é um número que teria de ser alcançado ao longo de um período de 3 a 5 anos, com os seguintes pressupostos: reduzir efetivos através do controlo do *ratio* entre as admissões e as saídas; corrigir o acentuado desequilíbrio do *ratio* entre Quadros e Praças; ponderar a redução do tempo de permanência na situação de reserva dos militares dos quadros permanentes, nos termos antes equacionados.

\*

O impacto da crise financeira na Europa tem levado, em geral, a reduções significativas nos orçamentos de defesa. As decorrentes opções de racionalização têm incidido mesmo ao nível da estrutura de forças, designadamente com a desativação de unidades operacionais, em especial as associadas aos elementos de combate, “poder de choque” e “poder de fogo”, por exemplo, unidades de carros de combate, artilharia de campanha, aviões de combate etc. Um outro vetor de racionalização tem passado pela redução do número de efetivos, nas estruturas dos Ministérios da Defesa e nas estruturas das Forças Armadas, em razão da integração das atividades de suporte e apoio, reforço das estruturas conjuntas, designadamente comando e controlo, pessoal, logística, ensino e

saúde, adequação das estruturas orgânicas e consequente redução do número de infraestruturas e do dispositivo<sup>15</sup>.

É compreensível que sob a pressão das dificuldades orçamentais os Estados procurem otimizar o produto operacional das Forças Armadas, reduzindo sistemas de armas que, em muitos casos, tinham uma dimensão adequada ao período da Guerra Fria mas que na atual conjuntura se revela excessiva face às probabilidades de emprego nos cenários de crise e conflito com que estamos confrontados. Contudo, as reduções orçamentais na área da Defesa não podem ser levadas ao ponto de comprometer capacidades militares críticas e prioritárias que, no limite, poderiam ter consequências negativas na política comum de segurança e defesa europeia, levando mesmo à sua paralisia estratégica, com impactos negativos na estabilidade das fronteiras da Europa e da vizinhança próxima.

Isto é particularmente válido para o caso português, uma vez que o país está sob assistência financeira internacional e sujeito a severas limitações nos anos mais próximos com impactos, designadamente, nos orçamentos de Defesa Nacional. Assim, temos de saber identificar aquilo que não podemos deixar de assegurar permanentemente (mesmo em tempos de crise) e aquilo que queremos assegurar no período que se seguirá à produção de efeitos do processo de ajustamento da economia portuguesa.

Face à rigidez da estrutura de despesa na Defesa Nacional, a margem de ganhos imediatos é muito limitada. Ao nível dos recursos humanos – que é onde a despesa mais pesa -, a continuidade da redução de militares contratados teria um efeito muito negativo no produto operacional. Por outro lado, a necessária redução de militares do Quadro Permanente é algo que só terá resultados a prazo. No imediato, restam como áreas de intervenção na despesa os custos de estrutura e o investimento.

Os ganhos nos custos de estrutura serão tanto maiores e tanto mais rápidos quanto mais se aprofundar e intensificar o alcance das reformas a que fizemos referência neste trabalho. É por isso inadiável a implementação da reforma.

Ao mesmo tempo, quanto ao investimento, e enquanto a política de racionalização de pessoal não produz efeitos orçamentais, é possível ponderar, neste período de

---

<sup>15</sup> Cfr. *Benchmarking* elaborado pelo IDN, intitulado “Reformas/Reestruturações nas Forças Armadas da Alemanha, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos da América, França, Holanda e Reino Unido”, 17 de fevereiro de 2012.

ajustamento, para além de tudo aquilo que diga respeito ao honrar de compromissos, a eventual recalendarização de prazos contratuais e o congelamento da aquisição de novos equipamentos, com a exceção do programa de modernização do C-130, por imposições relacionadas com regras do espaço aéreo internacional. Não se trata certamente de uma boa notícia nem tão pouco de uma opção estratégica, mas, em virtude das circunstâncias, é possível que não possa ser evitada.

Dito isto, é fundamental salvaguardar a dotação orçamental indispensável para manter capacidade de operação e manutenção, porque é isso que permite gerar e aprontar as forças, treiná-las e cumprir as missões de soberania. Este requisito, a par da maximização das capacidades militares existentes, é que permite cumprir as exigentes missões de que as Forças Armadas são responsáveis. Portugal tem de ter bem presentes aquelas que são as missões de segurança e defesa nacional que não podem deixar de estar garantidas em qualquer circunstância. Num quadro de maximização das capacidades existentes e da sua rentabilização ao nível do Estado, evitando duplicações desnecessárias, o produto operacional deve ser otimizado para a interação com os ministérios relevantes na prevenção e combate a ameaças atuais; para o cumprimento das missões de soberania; e para o apoio às missões de interesse público (de desenvolvimento sustentável e apoio às populações). Neste âmbito, a cooperação entre as Forças Armadas, as Forças de Segurança e a Proteção Civil é essencial para maximizar as capacidades militares e civis existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos atuais e a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe.

Por fim, apesar de todos os constrangimentos orçamentais, deveremos continuar a ter uma participação relevante em missões internacionais indispensável para a afirmação e credibilidade externa do Estado.

### **III - Fundamentos de Médio Prazo de uma Estratégia Nacional de Defesa**

A estratégia nacional no campo da segurança e defesa não pode ignorar a necessidade de atenuar as vulnerabilidades de Portugal no campo económico e financeiro. Mas a política de austeridade também não pode ser indiferente à estratégia e à segurança nacional e perder o seu carácter seletivo.

Em termos estratégicos, deve partir-se do reconhecimento universal de que as funções de segurança e defesa são um bem público indispensável e um contributo insubstituível do Estado para o bom funcionamento do conjunto da sociedade e da economia. Mesmo as correntes mais críticas da capacidade de ação de Estado aceitam a necessidade que a dimensão pública da segurança e defesa é incontornável.

Se é preciso racionalizar despesas, isso implica precisamente um pensamento estratégico racional que necessariamente deve ir para além do curto prazo. Uma componente indispensável da racionalidade estratégica no campo da segurança e defesa passa por analisar as tendências internacionais de médio prazo e procurar a resposta que lhes dever dar Portugal em termos de redução de riscos e da incrementação de oportunidades, nomeadamente no plano internacional.

Uma crise só se transforma em oportunidade se houver uma estratégia de resposta com prioridades claras de médio prazo que reflitam o contexto internacional e que vão além das emergências de curto prazo.

Há que ter presente, porém, que, além dos custos básicos de soberania, devem também ser tidos em conta os custos de presença em alianças e parcerias, e, de um modo mais genérico, os custos de afirmação internacional do Estado. É essa realidade que permitirá fundamentar em termos de estratégia internacional o nível de ambição adequado aos objetivos e necessidades de Portugal.

## **1. Grandes Tendências Internacionais, Geopolítica e Áreas Prioritárias**

Iremos apontar de seguida para as tendências com maior impacto potencial na estratégia nacional e com implicação na definição de prioridades no campo da defesa em termos de áreas de atuação e capacidades necessárias.

Em termos de grandes tendências, é relativamente consensual que a ameaça estrutural mais séria à segurança internacional vem precisamente dos estados frágeis ou em colapso, espaços onde não existe uma autoridade pública capaz de garantir a segurança e desenvolvimento.

Um ponto igualmente claro nos cenários de médio prazo diz respeito aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português no quadro dos tratados e outros documentos definidores da ação da OTAN, da UE, da ONU e mesmo da dimensão de segurança em construção na CPLP, que obrigam a Forças Armadas com um nível de profissionalismo, prontidão e interoperabilidade adequado à garantia do nosso bem-estar e segurança no seio de alianças vitais.

É sempre difícil e arriscado – mas inevitável no planeamento estratégico – fazer previsões acerca da tipologia e incidência geográfica de conflitos futuros. Isso é ainda mais verdadeiro num ambiente de segurança como o atual, cada vez mais globalizado e marcado por um nível de incerteza política e de volatilidade económica acima do normal. Mas podemos apontar, apesar disso, para dados claros e tendências históricas nítidas.

Um primeiro dado fundamental é que vivemos uma situação de elevada volatilidade económica. O outro é que se verifica uma situação de transição de poder, seja a nível regional – por exemplo, em zonas importantes da vizinha África do Norte –, seja a nível global. A tendência historicamente relevante é sabermos que este tipo de fenómenos de elevada volatilidade e de transição de poder estão associados a uma forte tendência para a multiplicação de crises frequentemente violentas, originando por vezes conflitos armados assimétricos, sobretudo de tipo de não convencional.

O segundo dado crucial é que, num mundo cada vez mais globalizado, as ameaças e riscos são cada vez mais transnacionais. Há conseqüentemente uma tendência crescente para que, mesmo crises aparentemente remotas, possam tornar-se causa de riscos próximos para interesses e cidadãos portugueses. A estratégia nacional deve refletir o

facto de que há cada vez mais portugueses espalhados pelo mundo e em especial pelo "mundo euro-Atlântico", e que o mundo está cada vez mais presente em Portugal de formas, por vezes, difíceis de controlar.

Estas ameaças transnacionais, e de um modo geral a maior vulnerabilidade a emergências complexas num mundo globalizado, e portanto de maior risco - por exemplo, de extremismos violentos organizados em redes globais, de pandemias ou ainda de eventos climáticos extremos -, exigem respostas suficientemente robustas, mas também flexíveis, conjuntas e integradas.

A estrutura de comando e a estrutura de forças, assim como a doutrina das Forças Armadas, devem refletir cada vez mais essa necessidade de desenvolver operações conjuntas e combinadas, assim como missões com uma forte componente não militar, em estreita colaboração com as Forças de Segurança e outros órgãos do Estado, numa lógica de duplo uso das capacidades.

Para um país com a dimensão de Portugal, essas respostas devem preferencialmente dar-se no quadro de parcerias e alianças, mas a capacidade portuguesa de pedir um esforço solidário a países aliados corresponderá à sua capacidade em ser reconhecido por eles como um exemplo de esforço proporcional.

Contudo, não seria possível analisar as tendências internacionais, mesmo a médio prazo, sem fazer referência à crise económico-financeira iniciada em 2008. Tanto mais que há que ter em conta que este tipo de crise financeira tem historicamente obrigado a um período relativamente longo para a recuperação das economias afetadas. Mais: a crise económico-financeira teve e terá, de acordo com o anunciado por vários governos, um impacto observável em termos de despesas públicas em defesa.

A crise tem tido, desde logo, um impacto diferenciado, acentuando a tendência para a transição na distribuição de poder a nível internacional. Os países mais desenvolvidos da zona euro-atlântica em que se situa Portugal foram fortemente afetados. As chamadas potências emergentes, nomeadamente a China, foram muito menos afetadas, revelando níveis de crescimento continuado. Acentuou-se, portanto, o seu peso económico relativo no contexto de distribuição de poder global.

Este facto resultou também numa tendência para a contração dos gastos públicos em Defesa, sobretudo nos países da Europa e menos nos EUA. Há que ter em conta que em

termos globais o esforço pedido à economia no conjunto da Europa para financiar as despesas em Defesa é dos mais baixos do mundo. Sobretudo, importa notar que o nível de esforço dos aliados europeus não só se situa claramente abaixo dos gastos em Defesa do seu principal parceiro, os Estados Unidos, que nela investem cerca de 4,5% do PIB, como se tem reduzido proporcionalmente nos últimos anos. Este dado é tanto mais importante quanto se sabe que os Estados Unidos têm repetidamente assinalado esta assimetria no esforço financeiro dos membros da OTAN, lembrando o compromisso europeu de o elevar a 2% do PIB, e avisando mesmo que este fosso de investimento, a manter-se, poderia implicar consequências negativas para a manutenção de fortes laços transatlânticos. Ora, para Portugal, país euro-atlântico, é vital evitar esse afastamento entre a Europa e os EUA.

Apesar da crise e graças nomeadamente aos rendimentos em alta de recursos energéticos, em regiões vizinhas da área euro-atlântica, como o Norte de África e o Médio Oriente, a tendência recente é para o aumento do esforço de investimento em Defesa. Embora o diferencial em termos de capacidades militares ainda seja significativo entre os membros da OTAN e o resto do mundo, ele tenderá a diminuir. Sobretudo na medida em que se assiste também a uma tendência para a proliferação do nuclear e dos conflitos não-convencionais - que são grandes niveladores de poder.

Não menos relevante no futuro a médio prazo será perceber o impacto real do processo recentemente anunciado de revisão da estratégia dos Estados Unidos e da intenção nesse quadro de continuar a transferir meios militares do Atlântico para o Pacífico e o Índico. Portugal irá sentir diretamente os efeitos disso com redução significativa nos próximos anos da presença militar norte-americana, nomeadamente na base das Lajes. A este desafio estratégico deve corresponder da parte de Portugal, por um lado, uma resposta local e específica a este problema, e por outro uma resposta estratégica mais ampla e proactiva de defesa da unidade e da relevância do Atlântico.

O Atlântico continuará a ter grande importância estratégica, independentemente da evolução futura da Ásia-Pacífico. Desde logo, tem a vantagem de ser uma área mais pacificada e democratizada, ainda que evidentemente não inteiramente isenta de incertezas e ameaças. O Atlântico é e continuará a ser o elo vital de ligação entre as duas economias mais desenvolvidas do Mundo, a Europa e os EUA. O alargamento do canal do Panamá significará mesmo que poderá até ser uma zona de trânsito ainda maior

para ligação com a própria Ásia-Pacífico. Ao mesmo tempo, quer do lado da América do Sul, quer do lado Africano, costeiam o Atlântico economias emergentes com importantes recursos naturais (nomeadamente energéticos) e forte potencial de crescimento que já se vai concretizando, como é o caso da África do Sul, do Brasil ou de Angola. Os recursos naturais e energéticos do Ártico e as novas rotas marítimas aumentam a importância do Atlântico e da comunidade transatlântica.

O Atlântico também é, porém, uma zona de contacto entre estados frágeis e grupos de criminalidade organizada fortes, que se dedicam a tráficos vários nesse espaço marítimo, assim como ponto de ligação de grupos terroristas radicais, por enquanto ainda relativamente pouco virados para o mar, apesar do crescimento da pirataria. Esta realidade exige uma avaliação cuidadosa de ameaças possíveis mas também das enormes potencialidades desse vasto oceano que costeia Portugal.

De resto, a situação de Portugal como Estado euro-atlântico com uma dimensão marítima muito mais vasta do que a terrestre é o principal facto geopolítico de partida para qualquer análise estratégica da defesa nacional. Esta forte dimensão marítima – que se acentuará ainda mais por via da extensão da plataforma continental – deverá traduzir-se numa aposta estratégica, forte e coerente e o mais consensual possível, de prioridade à investigação e investimento na economia do mar e fundos marinhos como o grande recurso nacional potencial ainda por explorar. Para esta aposta ser credível e segura deverá ter consequências ao nível das prioridades no campo da Defesa.

De facto, não se pode pensar no Oceano apenas como uma potencial fonte de riquezas. Ele também é uma fonte de potencial ameaças, e seguramente implica responsabilidades ao nível da vigilância, controlo e assistência de emergência ao nível dos *global commons* que são, designadamente, o espaço marítimo e o espaço aéreo.

Portugal não pode afirmar de forma credível que o mar é uma prioridade estratégica, sem se dotar dos meios militares adequados para garantir o efetivo controlo e segurança desse espaço, e dar segurança a investimentos que sejam feitos para concretizar esta prioridade, por exemplo, ao nível da investigação e do desenvolvimento tecnológico.

Tendo em conta este contexto geopolítico e a forte dimensão marítima do espaço nacional, é indispensável: manter e investir no médio prazo em meios de apoio que tornem projetáveis as Forças Armadas, quer no vasto espaço do “Atlântico português”,

quer de forma mais ampla no conjunto do espaço euro-Atlântico vizinho; e assegurar a vigilância e controlo do espaço aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional.

Mas se Portugal é uma potência atlântica, é igualmente uma potência europeia, e, também aqui, a sua postura deve ser credível no campo da segurança e defesa. Portugal desempenhou um papel pioneiro no desenvolvimento da dimensão de defesa e segurança do processo de integração europeia durante a sua primeira presidência da UE. A constituição da PCSD é resultado do Tratado de Lisboa também assinado sob presidência portuguesa da UE. Portugal deve continuar a manter uma presença visível e ativa no desenvolvimento da capacidade de defesa europeia, concretamente criando as condições para participar na Cooperação Estruturada Permanente que se venha a desenhar, como parte do equilíbrio entre a dimensão europeia e atlântica da estratégia portuguesa. Portugal deverá também procurar nesse quadro defender uma maior contribuição do orçamento da UE para o financiamento de missões no quadro da PCSD e programas de investimento no quadro da EDA. O país deverá igualmente sublinhar a importância das missões que desempenha na vigilância e controlo de uma vasta fronteira marítima exterior da UE.

## **2. Escala Geopolítica de Prioridades de Emprego dos Recursos Militares e Missões Prioritárias das Forças Armadas**

Tendo em conta a necessidade de maximizar os recursos disponíveis, o emprego de recursos militares nacionais deve obedecer sempre a uma escala geopolítica de prioridades. Em primeiro lugar, na defesa cooperativa da paz e da segurança nas regiões europeia e euro-atlântica, em conjunto com os aliados, bem como na proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro; em segundo lugar, nas áreas vitais para o combate ao terrorismo transnacional e outras ameaças diretas à região euro-atlântica; em terceiro lugar, na cooperação no domínio da segurança e defesa com os países da CPLP; e finalmente, sempre que tal seja possível e com os meios disponíveis, na participação em missões de ajuda de emergência das Nações Unidas.

Mais concretamente, sublinham-se uma vez mais os cenários de atuação onde se concretizam as missões prioritárias das Forças Armadas Portuguesas e relativamente às quais é essencial manter capacidades: i) operações de resposta a crises, de apoio à paz e

humanitárias no quadro da segurança cooperativa e defesa coletiva; ii) vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional; iii) evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito; iv) interesse público, associado ao desenvolvimento sustentado e ao bem-estar das populações; v) cooperação com as Forças e Serviços de Segurança; vi) cooperação e assistência militar (abrange, designadamente, as missões de cooperação técnico-militar e Reforma do Setor de Segurança (RSS); vii) resposta a emergências complexas, designadamente, catástrofes naturais ou provocadas.

### **3. Meios e Capacidades**

Tendo em consideração o contexto atual e a situação de segurança internacional, deve ser programada desde já uma política de modernização das Forças Armadas adequada aos desafios estratégicos e às prioridades de atuação atrás descritas. Esta orientação estratégica pressupõe já o efeito das reformas estruturais e das medidas de racionalização antes enunciadas e aponta para a maximização da qualidade e da eficiência do desempenho operacional das Forças Armadas.

Deste modo, as Forças Armadas devem dispor prioritariamente de capacidades que lhes permitam a integração em forças multinacionais, no quadro da prevenção de conflitos, gestão de crises e auxílio humanitário em situações de catástrofe natural ou provocada, sem esquecer a necessidade de desenvolver ações de forma autónoma, sempre que tal se mostre necessário.

A tipologia das missões das Forças Armadas, antes referida, dá ênfase: i) à capacidade de projetar forças e de as sustentar por prolongados períodos de tempo, à mobilidade estratégica e tática e à proteção de forças, bem como a uma efetiva capacidade nas áreas de comando, controlo, comunicações e informações; ii) aos “multiplicadores de forças” que compensem a redução de efetivos, ampliem a capacidade operacional e a sobrevivência das tropas, assim como aos designados *enablers* (ISTAR, Proteção e Defesa NBQR, UAV’s<sup>16</sup>, etc.); iii) às capacidades indispensáveis para fazer face às consequências de ataques terroristas, cibernéticos, NBQR e de catástrofes e

---

<sup>16</sup> *Unmanned Aerial Vehicles*.

calamidades; iv) e aos meios que melhorem as capacidades de vigilância e controlo dos espaços aéreo e marítimo à nossa responsabilidade.

Tendo como ponto de partida o imperativo da otimização das capacidades já existentes, vetor crucial para a estruturação de forças de elevada prontidão, há que identificar criteriosamente as capacidades críticas a melhorar ou a obter, sempre com referência às missões prioritárias. A resposta a cada uma destas necessidades prioritárias implica programar no médio prazo um investimento seletivo em equipamento de importância estratégica. É fundamental implementar decididamente a metodologia de planeamento por capacidades, tendo em conta os critérios de atuação e emprego efetivos dos meios, assim como a preparação e eficácia das forças. Ou seja, é necessário orientar seletivamente o investimento para as capacidades necessárias às missões prioritárias da defesa nacional.

Os programas de partilha de capacidades como a *smart defence* na OTAN e o *pooling and sharing* na UE fazem parte desta equação. Sendo certo qualquer forma de cooperação estruturada permanente ou de parceria deste tipo, nomeadamente no quadro da Agência Europeia de Defesa, tem um custo mínimo de entrada que é indispensável considerar. Mas esses programas não dispensam uma visão própria acerca das necessidades nem a obtenção de capacidades para atuação autónoma das Forças Armadas em determinados cenários.

Neste enquadramento, é possível identificar um conjunto de capacidades a desenvolver, porque inexistentes ou insuficientes, e priorizar os correspondentes programas de investimento, numa visão de médio prazo, e atentos os condicionamentos financeiros.

### ***Programas Conjuntos***

Ao nível conjunto e para a projeção de forças é necessária a aquisição de um Navio Polivalente Logístico (NPL). Esta é uma valência prioritária para assegurar uma componente de transporte de forças e o apoio logístico das forças destacadas, bem como para projeção de meios envolvidos em ações de assistência humanitária, ou de resposta a acidentes ou catástrofes.

Ainda a este nível, é também de equacionar, assim que os recursos orçamentais o permitam, melhorar as capacidades de vigilância, reconhecimento e informações, através da aquisição de “Unmanned Aerial Vehicles” (UAVs). Esta capacidade é tanto mais importante quanto se perspectiva o aumento das responsabilidades nacionais associadas à extensão da plataforma continental. Trata-se de meios que permitem colmatar a inexistência de meios autónomos de vigilância e reconhecimento para operações conjuntas em áreas onde não é possível operar com outros sistemas de armas, bem como evitar o recurso a novos e avultados investimentos em capacidades que podem ser substituídas por estes sistemas com inequívoca vantagem.

Na mesma linha da utilização da alta tecnologia para poupar recursos, e com o objetivo de melhorar a capacidade de vigilância aeroespacial, é necessário fomentar parcerias que permitam tirar partido de sistemas de vigilância por satélite, nomeadamente potenciando a Estação de Santa Maria, nos Açores, que já faz presentemente a monitorização do Atlântico Norte, via satélite, e fornece dados à Agência Europeia de Segurança Marítima. Usando ainda os satélites ENVISAT e RADARSAT, existe já a capacidade de detetar manchas de poluição e derrames de hidrocarbonetos no Atlântico Norte e de apoiar atividades de SAR - *Search and Rescue*, no âmbito do projeto Galileo.

### ***Programas prioritários para a componente naval***

Uma insuficiência crítica da componente naval situa-se no âmbito da capacidade de fiscalização. A fiscalização, a busca e salvamento, as ações contra o narcotráfico, o controlo das fronteiras marítimas e da imigração ilegal, são atualmente assegurados por meios obsoletos cuja sustentação é muito onerosa e a breve prazo tecnicamente inviável. Paradoxalmente, estes meios absolutamente prioritários para o país nunca foram inscritos em sede de Lei de Programação Militar, sendo remetidos para o PIDDAC, por norma a rubrica orçamental há mais tempo sujeita a cortes.

Nesse sentido, em termos de programação militar, deverá ser atribuída à aquisição destes meios uma prioridade compatível com as exigências das missões de soberania aqui em causa. Tendo em conta o cenário de contenção orçamental e as necessidades referidas, julga-se adequado um programa baseado em três vetores: i) aquisição de Lanchas L490 para funções de patrulha oceânica, eventualmente com uma ou duas

unidades adaptadas para combate à poluição; ii) a aquisição de Lanchas L280 para funções de patrulha de curta duração; iii) a aquisição de uma variante da L145 para fiscalização em águas rasas e zonas ribeirinhas. Estes meios estão em condições de ser projetados e construídos sob coordenação do Arsenal do Alfeite, com elevada integração de materiais e meios humanos nacionais, substituindo eventuais importações e gerando a capacidade de exportar este tipo de equipamentos, cuja procura a nível mundial é elevada.

No tocante à designada “capacidade oceânica de superfície”, é também necessário proceder à substituição do navio de reabastecimento (reabastecedor de esquadra, NRP “Bérrio” - AOR), em virtude de se encontrar no fim do seu ciclo de vida útil (já com mais de 40 anos de serviço) e não poder ser modernizado, na medida em que não cumpre os requisitos mínimos das regras ambientais em vigor. Este meio é essencial para a satisfação das necessidades de reabastecimento no mar, acompanhando a projeção de forças conjuntas (especialmente a FRI) e conferindo ainda, para além do reabastecimento de combustível, uma capacidade de carga significativa. Será de ponderar a eventual aquisição de um modelo usado, por motivos de economia de meios financeiros.

Ainda no âmbito da capacidade oceânica de superfície, vetor primordial para o controlo do mar, é necessário proceder à modernização de meio de vida (MLU) das fragatas da classe “Vasco da Gama” e da classe “Bartolomeu Dias”, no sentido de permitir estender a sua vida útil. Esta modernização deve atender aos requisitos de uniformização de equipamentos e cadeias logísticas e tem a vantagem de ter um forte potencial de incorporação de tecnologia nacional, podendo ser dirigido pelo Arsenal do Alfeite, com participação do *cluster* tecnológico das empresas de Defesa.

### ***Programas prioritários para a componente terrestre***

A principal insuficiência crítica da componente terrestre reside na falta de Viaturas Táticas Blindadas Ligeiras (VTBL), de tal forma que só foi possível cumprir algumas missões no Afeganistão com o recurso ao empréstimo deste tipo de meios. Estas viaturas são essenciais para dotar as unidades de manobra (forças ligeiras e forças especiais) a projetar em cenários que requeiram forças de reação rápida.

No quadro dos multiplicadores de força e dos *enablers* deverá ser atribuída prioridade às capacidades ISTAR, e Proteção e Defesa NBQR.

### ***Programas prioritários para a componente aérea***

A capacidade de transporte aéreo é essencial para assegurar o transporte estratégico da componente projetável das Forças Armadas, quer no âmbito da capacidade de ação autónoma, quer no quadro de compromissos internacionais. Os C-130, embora não correspondam a uma capacidade de transporte estratégico na verdadeira aceção do termo, mas sim de transporte tático, têm desempenhado um papel fundamental na projeção e sustentação das Forças Nacionais Destacadas. Todavia, trata-se de uma aeronave com 36 anos de serviço, pelo que é necessário garantir a sua modernização e certificação no imediato, assim como garantir a continuação do programa conducente à sua substituição pela aeronave de transporte KC-390 em tempo útil.

A programação do reequipamento das Forças Armadas não é compatível com metodologias de planeamento compartimentado centradas nas capacidades dos Ramos, mas antes deve obedecer a uma visão de conjunto centrada em objetivos de forças prioritários, como são as forças conjuntas de reação a que atrás fizemos referência. O investimento terá de ser rigorosamente seletivo e atender às capacidades críticas que se levantaram e que convergem para a materialização desses objetivos de forças que permitem atingir os principais objetivos estratégicos nacionais.

**Figura 15 – Quadro Resumo dos Programas Prioritários**

Programas	Conjuntos	Componente Naval	Componente Terrestre	Componente Aérea	Quantidade
NPL		-----	-----	-----	1
UAVs		-----	-----	-----	
MLU	-----		-----	-----	5
AOR	-----		-----	-----	1
L145	-----		-----	-----	5
L280	-----		-----	-----	10
L490	-----		-----	-----	6
VTBL	-----	-----		-----	80
C4IS e ISTAR	-----	-----		-----	
Modernização C130	-----	-----	-----		6
KC390	-----	-----	-----		6

#### **4. Melhoria da Base Tecnológica e da Indústria de Defesa**

A existência de uma indústria de Defesa que permita equipar as Forças Armadas mas, acima de tudo, sustentar os sistemas de armas, é crucial para a sua efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões.

O papel do Estado na Indústria de Defesa assume três dimensões fundamentais: por um lado o estado é um regulador e potenciador deste mercado, em segundo lugar é o comprador único e, por fim, assume-se como participante no mercado, através do Grupo Empordef.

Na primeira dimensão está em causa, no essencial, a Base Tecnológica e Industrial da Defesa, aprovada pela RCM n.º 35/2010, que determina: *“O domínio da defesa apresenta um carácter transversal e integrador de diversos sectores tecnológicos e representa um mercado de elevada exigência e intensidade tecnológica. Por essa razão,*

*o investimento no desenvolvimento da BTID tem um efeito estruturante que se estende a toda a economia.”.*

Na segunda dimensão está a Lei de Programação Militar, que prevê programas de investimento público em sistemas de armas, manutenção, formação e investimento em I&D para um horizonte de 18 anos.

O cenário corrente de restrições orçamentais tem obrigado a uma racionalização da despesa pública em matéria de equipamentos de defesa, mas importa ter presente a necessidade de, muito em breve, rever adequadamente os programas inscritos, obedecendo aos novos paradigmas que vierem a ser definidos.

A LPM, ao oferecer um horizonte largo e, acima de tudo, previsibilidade nos investimentos, é decisiva para suportar o desenvolvimento de uma indústria de sucesso (i.e., a relação de previsibilidade nos investimentos permite suportar o esforço de I&D das empresas).

Por fim, o papel do Estado enquanto comprador: existem ainda mecanismos de envolvimento da indústria nacional nos programas de aquisição a fornecedores estrangeiros.

É certo que o regime de contrapartidas foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 105/2011, de 6 de Outubro que transpôs a Diretiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, publicada no JO L n.º 216, de 20 de Agosto de 2009 (uma opção voluntária).

Mas foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de Outubro um novo regime - que entrou em vigor em 01.01.2012 - que prevê a possibilidade de se imporem subcontratações até ao valor de 30% do contrato. Será necessário, então, repensar a utilização deste mecanismo.

De facto, e como é unanimemente reconhecido, a gestão das contrapartidas não foi um caso de sucesso, e importa não incorrer novamente nos mesmos erros.

Um dos aspetos a salientar é o facto de as empresas participadas direta ou indiretamente pelo Estado terem apesar de tudo um desempenho muito mais favorável no que concerne à capacidade de execução efetiva de contrapartidas ou, no novo cenário, de pacotes de subcontratação.

Em síntese, dir-se-ia que, no futuro da indústria de Defesa, estão quatro desafios principais:

- 1) A reconfiguração do perímetro da Empordef SGPS no seguimento das privatizações parciais e totais em curso;
- 2) O papel da indústria na externalização das funções de suporte das Forças Armadas, com disponibilização da capacidade excedentária ao mercado, com redução de custos (como aconteceu com a AA, S.A.);
- 3) O envolvimento, que tem de ser crescente, da indústria nacional em programas europeus quer no âmbito da Agência Europeia de Defesa quer no âmbito da OTAN, que tem de ter um apoio político muito próximo;
- 4) A preparação para a lógica de *pooling and sharing* que recomenda um enfoque em nichos de excelência, que já temos (v.g. comunicações).

## **Conclusões**

Ao longo deste documento explicámos por que razão são perigosas as visões que olham para os clássicos instrumentos de soberania – por exemplo, a Diplomacia e as Forças Armadas - como fardos do passado, sem os quais os cidadãos contribuintes podem passar. Independentemente da filosofia política por que optemos no nosso olhar acerca das modernas funções do Estado, as funções de soberania são indiscutíveis para qualquer corrente de pensamento intelectualmente séria.

Uma vez mais, importa sublinhar que, quando falamos de diplomacia, falamos da imagem externa do país; quando falamos de Forças Armadas, falamos de produção de segurança nacional e internacional; quando falamos de segurança interna, falamos de assegurar as condições do exercício da liberdade e da competitividade do país; quando falamos de justiça, falamos de confiança e de investimento económico.

Ficou, no entanto, claro, no Capítulo II, que existe igualmente um esforço de racionalização e reforma a fazer em cada um destes domínios da soberania. Dada a vocação e a missão do Instituto da Defesa Nacional, considerou-se indicado centrar este documento no contributo da Defesa Nacional para a reforma das funções de soberania do Estado.

É entendimento do IDN que as necessidades mais imediatas de reforma não podem pôr em causa o equilíbrio entre três blocos das políticas públicas: o da soberania, o social e o económico. Esse imperativo reformista também não pode ignorar as tendências orçamentais mais recentes e o ponto de partida de cada bloco de políticas públicas. Mais: a urgência das medidas de resposta à crise financeira do Estado também não pode deixar de assegurar equilíbrio e equidade dentro de cada um dos blocos referidos.

Ora, como se constatou pelos dados orçamentais que apresentámos no Capítulo I, se a evolução da despesa na Defesa Nacional se tem mantido relativamente estável ao longo dos anos, encontrando-se em linha com países OTAN da nossa dimensão, já a despesa ao nível da Segurança Interna revela um crescimento que torna espúrias análises que agreguem estas duas áreas num conceito de “segurança” que, embora faça todo o sentido em termos estratégicos, é desadequado em termos orçamentais.

Dito isto, os dados do Capítulo I também revelam que existem profundos desequilíbrios dentro do próprio bloco da Defesa Nacional, sendo manifesto o peso excessivo das

despesas com pessoal, face às despesas de funcionamento e de investimento. Foi por isso dada grande relevância às medidas de racionalização na gestão dos recursos humanos.

Rejeitámos, contudo, um exercício financeiro que se arriscasse a contribuir para um conjunto de cortes indiferenciados com carácter imediato e sem visão estratégica. É essencial implementar e aprofundar o conjunto de reformas e processos de racionalização iniciados em 2005. E não podemos deixar de reconhecer que essas reformas e esses processos ficaram aquém do necessário. Mas não poderíamos avançar com seriedade para um novo conjunto de reformas na estrutura do MDN e das Forças Armadas e nas respetivas áreas funcionais sem previamente termos discutido o nível de ambição desejável. É que se os processos de ajustamento representam oportunidades de mudança, encerram também riscos profundos de desestruturação dos pilares da soberania que mais tarde não podem ser corrigidos.

O nível de ambição aqui proposto é claro e pressupõe uma radical alteração da forma como se tem encarado a estruturação das forças e, conseqüentemente, o sistema de forças nacional. A experiência acumulada nas últimas duas décadas, através da participação das Forças Armadas portuguesas quer em missões de apoio à paz e humanitárias, quer em missões de evacuação de cidadãos nacionais ou mesmo de apoio em situações de calamidade, demonstra bem a importância das capacidades de projeção e de ação conjunta (e de integrar forças multinacionais), o que torna indispensável que se privilegie uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e assentes num modelo de organização modular e flexível. Como dissemos, trata-se de dar corpo ao lema “menos forças, melhores forças”.

A filosofia que preside às medidas de reforma e racionalização aqui propostas assenta na valorização de soluções integradas e conjuntas, bem como do produto operacional, justificação última da existência das Forças Armadas. É a base de partida de um processo que não poderá deixar de passar pela integração dos processos de planeamento de forças e de edificação de capacidades; pela simplificação de estruturas organizativas; pela racionalização de dispositivos; pela partilha de soluções operacionais; e pela eliminação de redundâncias desnecessárias.

Mais concretamente, importa consolidar no Ministério da Defesa Nacional a direção político-estratégica, a definição de prioridades e as políticas de obtenção e atribuição de

recursos; definir claramente o nível de ambição e reconfigurar a estrutura de forças em função desse nível e com base num modelo de organização modular e flexível; racionalizar o Dispositivo de Forças em conformidade; clarificar as linhas de autoridade, materializando o princípio da unidade de comando, e reformular a estrutura de comando operacional de modo a permitir o efetivo exercício do comando operacional por parte do CEMGFA; orientar a programação militar em definitivo para o nível de ambição que se definir e correspondentes objetivos de forças; e integrar e centralizar todas as tarefas de suporte ou apoio comuns aos Ramos reduzindo-as a uma expressão adequada e sustentada.

Concorrentemente com as imperativas medidas de reforma e racionalização da Defesa Nacional e das Forças Armadas que estas orientações preveem, considerou-se que era fundamental entendê-las também como uma forma de libertar recursos para outros investimentos mais reprodutivos em matéria de meios e capacidades, previamente identificados em função da escala geopolítica de emprego e das missões prioritárias das Forças Armadas.

Nos períodos de crise, é ainda mais importante preparar o futuro. Trata-se de pensar atempadamente nas responsabilidades estratégicas do país e nas capacidades que deverão ser desenvolvidas e concretizadas a partir do momento em que as políticas de racionalização e as reformas estruturais produzam resultados ao nível da libertação de recursos orçamentais. É esse o contributo que nos trouxe o Capítulo III deste documento.

Na área da Defesa Nacional, e tendo em consideração as grandes tendências geopolíticas, o fortalecimento da soberania do Estado português passa por garantir que Portugal estará à altura dos compromissos internacionais e dos novos desafios da gestão dos *global commons*, da política de comum de segurança e defesa europeia e da segurança do Atlântico. Estes desafios geoestratégicos representam oportunidades e, como tal, implicam recursos e investimentos. Estamos a falar de meios e capacidades conjuntos e de componente adequados ao nível de ambição e ao sistema de forças previamente desenhado e absolutamente incontornáveis para o Estado dar resposta positiva a esses desafios. É o caso do Navio Polivalente Logístico, das Viaturas Táticas Blindadas Ligeiras, das lanchas ou das aeronaves de transporte estratégico.

A conjuntura financeira coloca-nos numa encruzilhada; perante um duplo desafio que não podemos perder. A partir de uma estratégia já desenhada em sede de Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o país tem de concretizar, de forma coerente e rápida, um conjunto de reformas e medidas que permitam obter os recursos necessários para transformar a crise numa oportunidade de modernização.