

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2008/2009



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUES / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA

RACIONALIZAÇÃO E OPTIMIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS MILITARES FACE AOS NOVOS SISTEMAS DE ARMAS

JOSÉ MANUEL CAMISA
COR/ENGAED



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**RACIONALIZAÇÃO E OPTIMIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS
MILITARES FACE AOS NOVOS SISTEMAS DE ARMAS**

JOSÉ MANUEL CAMISA

COR/ENGAED

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa, 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**RACIONALIZAÇÃO E OPTIMIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS
MILITARES FACE AOS NOVOS SISTEMAS DE ARMAS**

**JOSÉ MANUEL CAMISA
COR/ENGAED**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR/ADMAER NUNO JOSÉ ALVES DOS RAMOS

Lisboa, 2009



AGRADECIMENTOS

A todos os que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, quero manifestar o meu reconhecido agradecimento e, em particular, ao meu orientador, Coronel Nuno José Alves dos Ramos e ao Subdirector da Direcção de Infra-Estruturas da Força Aérea, Coronel Joaquim Batista Carvalheira Veloso, pela disponibilidade, apoio e orientações prestadas, nos momentos mais decisivos.



ÍNDICE

Agradecimentos	i
Índice	ii
Resumo	iv
Abstract	v
Palavras-chave	vi
Lista de abreviaturas.....	vii
1. Introdução	1
2. Planeamento e Programação das Infra-Estruturas.....	4
a. Enquadramento Conceptual	4
b. Planeamento e Programação de Infra-Estruturas	5
(1) EMFA	6
(2) CLAFA	7
(3) UNIDADES	7
c. Planeamento e Programação de Infra-Estruturas versus Limitações.....	7
d. Síntese Conclusiva	12
3. Análise aos Programas de Investimentos de Infra-Estruturas.....	13
a. Generalidades.	13
b. Programas de Investimento de Infra-Estruturas Versus LPM.....	14
(1) Primeira LPM.....	14
(2) Segunda LPM	14
(3) Terceira LPM	15
(4) LPM Actual.....	16
c. Revisão da LPM.....	19
d. Caracterização da LPIM	19
e. Investimento versus Adequabilidade das Infra-Estruturas	21
f. Síntese Conclusiva	23
4. Tipificação das Infra-Estruturas.....	24
a. Generalidades	24
b. Capacidades e Valências	25
c. Limitações das Infra-Estruturas	26
d. Síntese Conclusiva	28
5. Metodologia face aos Novos Sistemas de Armas	29



a. Generalidades	29
b. Fase Preparatória da Metodologia	30
c. Metodologia e Intervenientes	32
(1) 1ª Fase – Definição de Objectivos e Orientações Específicas	33
(2) 2ª Fase – Análise e Formulação de Proposta	34
(3) 3ª Fase - Programação, Execução e Controlo	35
d. Síntese Conclusiva	36
6. Conclusões	37
7. Recomendação	39
Bibliografia.....	42
Lista de Apêndices	
APÊNDICE 1 – - GLOSSÁRIO DE CONCEITOS	I-1
Apêndice 2 – Diagrama de Validação	II-1
Apêndice 3 – Organograma da Proposta de Metodologia.....	III-1
Lista de Anexos	
Anexo A – Programas de Investimento da LPM Actual (2006-2023)	A-1
Anexo B – Programas de Investimento da LPIM.....	B-1
Anexo C – Tabelas Resumos sobre a Execução Orçamental das LPM (2004-2008)..	C-1
Anexo D – Tabelas Resumos sobre o Investimento de 2006	D-1
Anexo E – Unidades Imobiliárias e Tipos de Utilização.....	E-1
Anexo F – Ciclo Bienal de Planeamento de Forças e Planeamento Estratégico de	
Defesa Nacional.....	F-1



Resumo

A actual situação estratégica mundial, conceptualizada em documentação de referência nacional e da Aliança Atlântica, não só compromete Portugal a efectuar missões em qualquer parte do globo como coloca especial ênfase na execução de operações militares de apoio e de operações combinadas e conjuntas de forças-tarefa (CJTF)¹, com a finalidade de responderem às necessidades da Nação Portuguesa enquanto entidade política interveniente na cena internacional.

Para o efeito, foram aprovados programas de modernização das Forças Armadas (FFAA), com o intuito de criar e de as dotar de capacidades ou valências militares indispensáveis à satisfação das variadíssimas missões que venham a ser superiormente determinadas ou, que a nossa parceria internacional assim o determine.

A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), no seu artigo 26º, prevê que as despesas militares a efectuar pelo Estado, no reequipamento das FFAA e nas infra-estruturas de defesa, devem ser objecto de planeamento a médio prazo, mediante Leis de Programação Militar (LPM).

Estes normativos legais deram corpo e estabeleceram linhas orientadoras para a consecução dos programas de investimento, materializados através da introdução de novos sistemas de armas, armamento e, na adequação e construção de novas infra-estruturas.

Pese embora, as diversas vicissitudes que têm norteado a implementação desses programas de investimento, crê-se que a componente das infra-estruturas não tem merecido a atenção desejável, donde o presente trabalho, vise, analisar os procedimentos conducentes ao planeamento e programação desses programas, a adequabilidade das infra-estruturas aos programas introduzidos e, em comparação com as limitações remanescentes, apresentar soluções correctivas que conduzam à racionalização e optimização das infra-estruturas militares face aos novos sistemas de armas, ao mesmo tempo que se criam melhorias das condições de vivência, actividade e dignidade de quem serve nas FFAA.

¹ Combined Joint Task Force



Abstract

The present strategic world situation, based on national and in the Atlantic Alliance documentation of reference, compromises Portugal to perform missions anywhere on globe wide as well as puts special emphasis on military missions of support and in Combined Joint Task Forces (CJTF), with the purpose of answering to the needs of Portuguese Nation as a political intervenient entity in the international scene.

To do so, there have been approved modernization programs for the Armed Forces, with the intention of creating capabilities or military unities, considered crucial to satisfy several missions that may be determined from superior levels or, because of our international partnership.

The National Defence Law of the Armed Forces, in the article 26^o, makes reference to the military expenditure for equipment and defence infrastructure, which must be subject in a medium term planning, through Military Program Laws.

These legal mechanisms have made structure and guidance for the execution of these investment programs, through the acquisition of new armed systems, ammunition systems and by the construction of new and big infrastructure repairs.

Even so, some delays have occurred in the implementation of these investments programs and, it is believed that the infrastructure component has not had the disable attention, as all the other matters that make part of the armed system. Because of that, the aim of this study is to analyse the planning procedures, the suitability already done in the fixed installations for supporting the new armed systems and, by comparison with the remaining deficiencies, to introduce corrective actions in order to make available the optimization and rationalization of the infrastructures and, at same time, creating better conditions in terms of quality and comfort, to those who serves in the Armed Forces.



Palavras-Chave

Capacidade
Caracterização
Infra-estruturas
Lei de Programação Militar
Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares
Modernização
Novos Sistemas de Armas
Optimização
Racionalização
Reequipamento
Requalificação
Tipificação
Valência



Lista de Abreviaturas

AFA	Academia da Força Aérea
AM	Academia Militar
AR	Assembleia da República
AT1	Aeródromo de Trânsito N.º 1
BA	Base Aérea
BAI	Brigada Aerotransportada Independente
BLI	Brigada Ligeira de Intervenção
BMI	Brigada Mecanizada Independente
CBPF	Ciclo Bienal de Planeamento de Forças
CCEM	Conselho de Chefes de Estado Maior
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CJTF	“Combined Joint Task Force”
CLAFA	Comando da Logística da Força Aérea
COSEX	Comando Superior do Exército
C&S	“Criteria & Standards”
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSM	Conselho Superior Militar
CTA	Campo de Tiro de Alcochete
DGAED	Direcção-Geral de Armamento e Equipamento de Defesa
DGAIED	Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
DGIE	Direcção-Geral de Infra-Estruturas
DI	Direcção de Infra-Estruturas
DMDM	Directiva Ministerial de Defesa Militar
DT	Direcção Técnica
EM	Estado-Maior
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMEL	Escola Militar de Electromecânica
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
ESE	Escola de Sargentos do Exército
ETNA	Escola de Tecnologias Navais
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
HFA	Hospital da Força Aérea
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
I&D	Investigação e Desenvolvimento
LDNFA	Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas
LPIM	Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar



MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFA	Missões das Forças Armadas
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
MMR	Requisito Militar Mínimo
NALPM	Núcleo de Acompanhamento da Lei de Programação Militar
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OCAD	Órgãos Centrais de Administração e Direcção
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgãos e Serviços Centrais
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PIDDAC	Plano de Investimento de Despesas da Administração Central
PMCE	Plano de Modernização e Concentração de Infra-Estruturas do Exército
POACCS	Sistema de Comando e Controlo Aéreo Português
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QRA	“Quick Reaction Alert”
RC	Regime de Contrato
RV	Regime de Voluntário
SFN	Sistema de Forças Nacionais
SG/MDN	Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional
SICOM	Sistema Integrado de Comunicações Militares
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SMO	Serviço Militar Obrigatório
TI	Tecnologia de Informação
UE	União Europeia
UEO	União Europeia Ocidental
U/E/O	Unidade/Estabelecimento/Órgão
UI	Unidade Imobiliária



1. Introdução

O processo de transformação geral que se observa nos diferentes níveis da sociedade tem tido reflexos muito significativos no tipo e natureza dos actuais conflitos, conferindo-lhes um carácter de globalidade em que a rapidez de actuação, a informação atempada e a capacidade de sobrevivência das forças que neles se envolvem são determinantes.

O Conceito Estratégico Militar (CEM) e os programas de modernização em curso nas Forças Armadas (FFAA) pretendem dar resposta a tal realidade. Esta, torna cada vez mais perceptível as capacidades de que devemos dispor para cumprimento das Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA), nomeadamente as que decorrem de compromissos internacionais e alianças de que Portugal faz parte.

A necessidade obrigatória de dispor de umas FFAA bem estruturadas, equipadas, treinadas e munidas de equipamento, armamento e infra-estruturas capazes de fazer face aos mais diversos conflitos, e de satisfazer, quer a defesa militar da República, quer os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, transporta-nos para o imperativo nacional que é a modernização e o reequipamento.

A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas², no seu artigo 26º, prevê que as despesas militares a efectuar pelo Estado, no reequipamento das FFAA e nas infra-estruturas de defesa, devem ser objecto de planeamento a médio prazo, mediante Leis de Programação Militar (LPM).

Estes normativos legais têm a sua origem na década de 1980-1990, com a criação da primeira Lei Quadro³, que estabeleceu as linhas orientadoras para a consecução dos programas de investimento nas FFAA, traduzidos na introdução de novos sistemas de armas, armamento e ainda na adequação e/ou construção de novas infra-estruturas.

Recentemente, e nesta linha de acção de investimento, foi aprovada a Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares (LPIM), com o intuito de as melhorar de modo a ajustá-las à nova realidade das FFAA, cuja transformação é ditada por uma lógica expedicionária, pela profissionalização dos efectivos e pela premência do reequipamento e modernização dos sistemas de armas.

Assim, passados que são mais de vinte anos desde o início da aprovação da primeira LPM, e pese embora as diversas vicissitudes que nortearam a implementação dos

² Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro

³ Lei n.º 01/85, de 23 de Janeiro



seus programas de investimento, é oportuno e actual efectuar uma análise sobre o impacto que esses programas tiveram na modernização das infra-estruturas, de forma a apresentar uma metodologia que possa conduzir à optimização dos recursos disponíveis, e desse modo, racionalizar, adaptando ou requalificando, as infra-estruturas remanescentes, à nova realidade das FFAA.

É, pois, num período em que os recursos humanos, financeiros e materiais afectos à componente militar da Defesa Nacional são mais críticos e por isso mesmo crescentemente valiosos, que o tema proposto “*Racionalização e optimização de infra-estruturas militares face aos novos sistemas de armas*” se torna da maior relevância e actualidade.

A metodologia que se apresenta visa simplificar, agilizar e tornar mais eficiente o método processual que envolve o planeamento e a programação de infra-estruturas aquando da introdução de novos sistemas de armas.

Dada a abrangência do tema, a investigação aborda a adaptação e/ou execução de programas de infra-estruturas, associadas aos novos sistemas de armas considerados no âmbito das LPM e LPIM.

O desenvolvimento da investigação teve por base a pesquisa bibliográfica e documental no âmbito do planeamento e programação das infra-estruturas. A partir do enquadramento conceptual, enformado por documentação estruturante da Defesa Nacional, foram efectuadas entrevistas a entidades com responsabilidades nestas áreas, quer no Ministério da Defesa, quer nos Ramos a fim de expressar as suas sensibilidades e posições institucionais⁴.

Nestes termos, o objecto desta investigação e a sua questão central será “*Qual a metodologia a seguir para que os programas de investimento possam contribuir para a racionalização e optimização das infra-estruturas militares, face aos novos sistemas de armas?*”.

Decorrente desta questão principal, levantam-se as seguintes questões derivadas:

QD1 *Os procedimentos de planeamento e programação aplicados na determinação das necessidades de infra-estruturas têm sido os adequados com vista à sua racionalização e optimização?*

QD2 *Os programas de investimento, ao nível de infra-estruturas, têm tido um efeito positivo na sua adequação aos novos sistemas de armas?*

QD3 *Que tipo de limitações impendem sobre as infra-estruturas para as adequar de forma eficiente aos novos sistemas de armas?*

⁴ Directores de Infra-Estruturas dos Ramos e Subdirector da DGIE



Como resposta a estas questões derivadas estabelecem-se as seguintes hipóteses:

HIP1 *Os procedimentos aplicados na determinação das necessidades de infra-estruturas carecem de revisão e melhoria no sentido de otimizar os custos-benefícios decorrentes da sua adequação/requalificação.*

HIP2 *O efeito dos programas de investimento ao nível da adequação das infra-estruturas tem sido positivo, no entanto, o financiamento tem-se revelado insuficiente.*

HIP3 *Existem limitações nas infra-estruturas actuais em termos da sua adequação a novos sistemas de armas.*

O trabalho foi articulado da seguinte forma: depois de definidas a questão central, as questões derivadas e as hipóteses, a investigação iniciou-se pelo enquadramento conceptual e análise do planeamento e programação, com incidência na problemática das infra-estruturas versus sistemas de armas.

De seguida, foi efectuada uma análise aos programas de investimento de maior significado, com particular ênfase aos inscritos ou financiados pela LPM, já que a LPIM apenas recentemente foi promulgada. Posteriormente, através da tipificação das infra-estruturas existentes e dos Planos de Necessidades apresentados pelos ramos, aquando da discussão da LPIM, foram deduzidas as limitações face aos requisitos dos novos sistemas de armas adquiridos ou em aquisição.

Decorrentemente desta análise e por comparação entre a adequabilidade das infra-estruturas aos novos sistemas de armas e as limitações remanescentes, foi desenvolvida uma proposta de metodologia com o intuito de simplificar e tornar mais eficiente as fases de planeamento e de programação das infra-estruturas, por forma a contribuir eficazmente para a sua optimização e racionalização, perante a introdução de novos sistemas de armas.

Por último, e por se crer que esta proposta trará mais valias para a construção de um parque imobiliário mais moderno, menos oneroso e mais compatível com o nível dos requisitos impostos pelos novos sistemas de armas, apresenta-se uma proposta de despacho para a sua implementação superior.

As conclusões extraídas observam as questões derivadas e validam as hipóteses propostas, dando resposta à questão central.



2. Planeamento e Programação das Infra-Estruturas

a. Enquadramento Conceptual. O ciclo de planeamento das infra-estruturas decorre dos objectivos estabelecidos para as forças nacionais na elaboração do processo de Planeamento de Forças Nacional, através da execução das LPM e LPIM.

Para a consecução deste ciclo constam os documentos indicados a seguir, em que, cada um deles, decorre do que antecede e nos quais são estabelecidos e definidos aspectos que fazem depender dos mesmos todas as questões relacionadas com as infra-estruturas:

- Programa do Governo;
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN);
- Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM);
- Conceito Estratégico Militar;
- Missões Específicas das Forças Armadas;
- Sistema de Forças Nacional (SFN);
- Dispositivo.

No âmbito do Ministério da Defesa Nacional (MDN) é elaborada a DMDM, que contempla as orientações específicas para a componente militar da defesa nacional, constituindo-se como guia para a elaboração do CEM. Deste, decorrem as MIFA e o SFN, cuja definição compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN).

Por último, o Dispositivo é elaborado pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e proposto à aprovação ministerial através do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), com o objectivo de estabelecer a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da SFN (Componente Operacional) com as infra-estruturas ou elementos do SFN (Componente Fixa) que lhe dão suporte. A articulação entre as actividades a realizar, é efectuada através do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças (CBPF), que fornece orientações a diversos níveis para garantir o enquadramento e compatibilidade do SFN e Dispositivo com:

- LPM, LPIM e revisões;
- Política Nacional de Armamento e Equipamentos de Defesa;
- Política de Infra-Estruturas;
- Política de Pessoal;
- Política Financeira.

Portugal, como membro fundador da Aliança Atlântica, participa no planeamento de defesa da NATO, desenvolvendo em simultâneo, o seu próprio CBPF. Em ligação com



este ciclo, é programada a obtenção dos meios necessários ao reequipamento e modernização dos sistemas e à requalificação das infra-estruturas através da LPM e LPIM.

Atendendo a que o parque imobiliário das FFAA é vasto e desajustado às novas exigências e, que nem sempre as acções introduzidas têm constituído a melhor prática na adequação das infra-estruturas aos novos sistemas de armas, pretende-se nos parágrafos seguintes analisar os procedimentos aplicados na determinação das necessidades das instalações/infra-estruturas, no sentido de contribuir para a apresentação de acções correctivas que conduzam à sua racionalização e optimização.

b. Planeamento e Programação de Infra-Estruturas. Decorrente das orientações específicas estabelecidas pelo CEM para o planeamento de forças, planeamento operacional e nível de ambição para cada Ramo, são definidas as missões específicas das FFAA no seu conjunto e as missões particulares de cada Ramo, para as quais, contribuem com as capacidades e meios previstos nas respectivas componentes do SFN, sendo estas, asseguradas por pessoal qualificado e treinado, para operar os meios em ambiente adverso e, pelas indispensáveis infra-estruturas de apoio.

Definidas as capacidades, cada ramo procede ao estudo e análise dos meios e infra-estruturas de que dispõe, determinando as suas vulnerabilidades vitais para a consecução das capacidades que lhe foram cometidas. Estas vulnerabilidades, são reportadas nas Propostas de Forças como deficiências, acompanhadas dos respectivos programas correctivos (anteprojectos) que, entre outros aspectos, incluem o montante associado e o correspondente impacto operacional.

As Propostas de Forças são endereçadas ao EMGFA, e por último ao MDN, a quem caberá, em conformidade com os objectivos de força e a Directiva de Planeamento do Ministro da Defesa Nacional, proceder à elaboração das propostas dessas leis, depois dos anteprojectos propostos pelos Ramos serem harmonizados pelo CCEM com os níveis de prontidão e a capacidade de sustentação e, adequados para as forças e meios da componente operacional do SFN.

A proposta de LPM é elaborada pelo Conselho Superior Militar (CSM), através do MDN, que a submete a parecer ao CSDN e, caso este seja favorável, é presente em Conselho de Ministros, que a ratifica e a submete à Assembleia da República (AR), para apreciação e aprovação.

A intervenção do MDN faz-se por via do órgão respectivo que, para o caso das infra-estruturas, é a Direcção-Geral de Infra-Estruturas (DGIE), conforme competências e



atribuições constantes na Lei Orgânica⁵, onde se refere que “A DGIE é o serviço de concepção, coordenação e apoio técnico no domínio da gestão do património e das infra-estruturas necessárias às FFAA”, competindo-lhe em especial “Participar na elaboração dos planos globais de logística e de infra-estruturas das FFAA e dos programas deles decorrentes, designadamente as propostas de LPM”.

No âmbito da LPM em geral, compete à Direcção-Geral de Armamento e Equipamento de Defesa (DGAED) “participar na elaboração dos planos globais de reequipamento das Forças Armadas e dos programas deles decorrentes, designadamente os projectos de propostas da LPM”⁵, tendo sido criado para este propósito e sob a sua esfera de acção, o Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM (NALPM)⁶, a quem, entre outras cabe, agilizar a troca de informação e a coordenação entre as entidades intervenientes na execução da LPM e, apresentar o relatório anual da sua execução.

Ainda ao nível do MDN, a Secretaria-Geral é igualmente envolvida, na medida em que “é o serviço de concepção, execução e coordenação no âmbito do planeamento e gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais do MDN”, competindo-lhe relativamente à LPM “coordenar a elaboração dos projectos de proposta de LPM” e “acompanhar e coordenar a execução do Orçamento do Estado afecto” às “LPM”⁵.

Ao nível dos Ramos o planeamento e a programação é da competência dos respectivos Estados-Maiores (EM) que, em coordenação com as suas Divisões e com as Direcções Técnicas (DT), asseguram a integração do planeamento de longo prazo no CBPF e consequentemente nas LPM e LPIM. Este processo, é em tudo similar nos três ramos das FFAA, embora no que concerne à execução e controlo, a Marinha, por não dispor de técnicos militares qualificados nas áreas da Engenharia Civil e Electromecânica, assente estas funções em técnicos civis ou em serviços de “outsourcing”⁷.

Tomando o planeamento efectuado pela Força Aérea como exemplo:

(1) **EMFA** - Ao nível do EM, as actividades de planeamento são inerentes às diversas Divisões que o constituem, verificando-se uma maior visibilidade nestas actividades desde a criação da Divisão de Planeamento⁸, cujas linhas de acção assentam em tecnologias de informação mais modernas e actuais na prossecução das actividades de planeamento e dos mecanismos de coordenação (definidos para o órgão que a antecedeu - Núcleo de

⁵ Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de Fevereiro

⁶ Despacho n.º 5408/2004 (2ª série), de 19 de Março, do Ministro da Defesa Nacional

⁷ Entrevista ao Director de Infra-Estruturas da Marinha, em 08OUT08

⁸ Directiva n.º 1/2007, do CEMFA, de 01 de Outubro



Planeamento Estratégico⁹), de forma a permitir a avaliação conjunta e assegurar a unidade de acção. Ao nível do planeamento, a Força Aérea denota ser possuidora e capaz de aplicar em pleno e tirar partido das potencialidades oferecidas pelo Sistema Integrado de Gestão (SIG), nomeadamente do Plano de Actividades, que está a ser utilizado em pleno no corrente ano 2009. Não obstante, existem em matéria de planeamento outros instrumentos produzidos, por forma a torná-lo mais eficaz, como por exemplo a Directiva de Planeamento, o Plano de Acção, o Plano de Actividades culminando no Relatório de Actividades. Esta forma metodológica de encarar o planeamento iniciou-se em 2007, sendo que hoje abarca todas as fontes de financiamento, inclusive a LPM, com a identificação das Acções e Elementos de Acção e o respectivo “*status*” de financiamento, ou seja financiado ou não financiado¹⁰.

(2) **CLAF**A - Conforme prescreve o Decreto Regulamentar n.º 52/94, de 3 de Setembro, o Comando da Logística (CLAF) é o “*órgão central de administração e direcção que, na dependência directa do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, é responsável pela administração dos recursos materiais e financeiros da Força Aérea*”. A função preconizada vai essencialmente no sentido da concretização dos planos e programas aprovados. Relativamente às infra-estruturas, define-se como responsabilidade a realização de estudos técnicos e a elaboração e concretização de projectos de infra-estruturas e equipamentos. Salienta-se que ao CLAF e aos órgãos dele directamente dependentes, nomeadamente a Direcção de Infra-Estruturas (DI), apenas lhe cabe fazer programação, execução e controlo.

(3) **UNIDADES** - A este nível não se efectuam actividades de planeamento nem de programação. No entanto, através do cumprimento do Despacho n.º 67/08 do CEMFA, as Unidades estão obrigadas a apresentar as suas propostas de Programas de Obras aos seus Comandos Funcionais, para consolidar com o CLAF e DT, com vista à sua inclusão e definição de prioridade, na programação anual de infra-estruturas proposta ao CEMFA, para aprovação.

c. Planeamento e Programação de Infra-Estruturas versus Limitações. O planeamento de infra-estruturas é apenas uma vertente do planeamento de forças, como componente da Defesa Nacional, Europeia e Euro-Atlântica, em consequência da participação de Portugal na União Europeia (UE) e na NATO. Naturalmente, esta

⁹ Despacho n.º 13/99/B do CEMFA, de 10 de Setembro

¹⁰ Entrevista ao Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea, em Dezembro 2008



actividade está sujeita a todos os condicionalismos decorrentes das alterações do contexto internacional, e em particular, daqueles que podem perturbar a segurança do espaço Comunitário Europeu. Daí que, o planeamento das infra-estruturas que suporta as componentes marítima, terrestre e aérea do SFN, seja inevitavelmente um processo complexo e sujeito a falhas a diversos níveis.

Ao nível dos ramos, o planeamento efectua-se nos EM, com a contribuição das DT, onde se encontram os recursos humanos, materiais e tecnológicos, que permitem executar as tarefas de carácter mais técnico. Este, está sujeito a diversos condicionalismos, especialmente os impostos pela escassez de recursos humanos e financeiros. Os primeiros são reduzidos, recorrendo-se quando necessário ao “outsourcing”, e os segundos, são frequentemente sujeitos a cativações orçamentais, que em algumas vezes implicam o cancelamento ou o adiamento de programas, dificultando a execução do plano de infra-estruturas.

A um nível inferior, o planeamento que envolve as DT com as Unidades torna-se por vezes deficiente em termos de coordenação, designadamente na definição dos requisitos, originando frequentes indefinições e/ou omissões diversas, provocando alterações no decorrer da obra e dilatação nos prazos de execução. Apesar de estarem bem definidos os níveis de intervenção dos EM e das DT, continua a verificar-se que a falta de definição de requisitos operacionais, provoca incorrecções e estimativas de custo muito incipientes e com elevado grau de erro.

De uma forma geral, sempre que são identificadas novas necessidades de sistemas de armas, constata-se que as infra-estruturas não são valorizadas com a mesma equidade que as demais componentes (equipamento, armamento, manutenção, etc.). Este problema, é, em parte, devido ao grupo de trabalho ser formado por técnicos pouco experientes que, por falta de conhecimento técnico de procedimentos, requisitos dos potenciais fornecedores, investigação sobre o equipamento, modo de funcionamento, operação e manutenção mal definidos, contribuem para a assumpção de premissas indefinidas e pouco claras levando à má elaboração de um Caderno de Encargos, apenas passível de correcção à custa de encargos adicionais e da execução de soluções desajustadas.

A coordenação é feita com dificuldade, obrigando a que as Divisões de Planeamento tenham que definir e assumir pressupostos na definição dos conceitos de operação e manutenção, que competem a outras Divisões, e recorrer a especialistas das DT para complementar e ajudar na elaboração das estimativas de investimentos financeiros a incluir na LPM. A falta de comunicação e coordenação vertical e transversal são os



factores mais contributivos para um deficiente planeamento.

Desta forma, torna-se imprescindível que o estudo seja suficientemente detalhado e cuidado, de modo a identificar todas as necessidades, investimentos financeiros, recursos humanos, infra-estruturas, operação e manutenção, e que a comunicação e coordenação da actividade do planeamento seja o mais eficiente possível, porque só assim a LPM poderá reflectir tão preciso quanto desejável o volume de investimento necessário para o ciclo de vida útil do sistema.

Ao nível do MDN e EMGFA, os organismos intervenientes enformam igualmente da dependência dos recursos humanos e financeiros, cuja quantidade e experiência técnica contribuem muito pouco para a eliminação e/ou diminuição das anomalias geradas nos Ramos, uma vez que:

- a análise dos programas como um todo, é muito superficial;
- a visão global da edificação das forças, é muito incipiente, quando a preocupação primária é elaborar vários cenários, de forma a ajustar os programas apresentados pelos ramos ao tecto orçamental definido pelo MDN;
- as deficiências reportadas são as respeitantes a cada ramo “*per si*”, pois que a utilização conjunta de infra-estruturas de apoio, serviços, ou outras valências já existentes, raramente são equacionadas, salvo “*a posteriori*” e pelos Ramos¹¹;
- não dispõem do grau de edificação global, nem por capacidades actualizado, devido à falta de um levantamento rigoroso que permita fazer uma análise entre o que existe e o que é necessário para dar cumprimento às capacidades do SFN¹²;
- as funções de acompanhamento e controlo exercidas pelos elementos do NALPM podem consubstanciar eventuais limitações, por participam na fase de planeamento, em benefício duma análise mais construtiva e independente¹².

A par destas limitações, outras existem de carácter geral e que, em nada favorecem ou concorrem para a concretização dos programas da LPM, como são exemplos:

- as cativações orçamentais efectuadas (em função da disponibilidade existente e não comprometida), inviabilizando seriamente a sua futura concretização;
- o cancelamento de programas por razões político-financeiro, que põem em causa toda a taxa de esforço desenvolvida no planeamento e nos projectos

¹¹ O Conceito de Acção Militar do CEM estabelece a necessidade de serem exploradas as potencialidades de acção conjunta, a complementaridade de valências e a modularização

¹² Entrevista ao TCor Aquilino Torrado, da DGAED, em 22DEZ08



entretanto protelados;

- parte das verbas que, frequentemente são canalizadas para outras situações, desvirtuando a LPM.

Desta forma, sente-se a necessidade de ao nível do MDN (na figura da Direcção-Geral designada por DGAIED, por força da extinção da DGIE e DGAED¹³), se desenvolver e implementar uma política de infra-estruturas transversal na Defesa Nacional, assente em procedimentos e instalações normalizadas, de forma a combater o excedentário e a duplicação e, que assuma a vertente de gestão e análise centralizada dos programas de infra-estruturas, numa perspectiva conjunta e de que, o conjunto tem virtualidades próprias que importa considerar para satisfazer as necessidades das FFAA.

A falta de sistemas de informação adequados que permitam, em tempo real, dar a conhecer à comunidade envolvida no planeamento, das condições das infra-estruturas e das suas valências, para daí se inferirem quer as deficiências, quer as prioridades das medidas correctivas, constituem igualmente outra limitação dos serviços, para a construção de um ciclo de planeamento mais racional, moderno e menos oneroso.

Nos OSC do MDN tem vindo a ser implementada uma plataforma informática, sob a égide da Secretaria Geral (SG/MDN), designada por SIG, cujas valências poderiam ser avaliadas no sentido de considerar a sua extensão em benefício da centralização e partilha de informação em “*tempo real*” para a edificação das várias capacidades previstas na LPM¹⁴. Porém, e apesar de figurar como uma medida de acção no despacho da criação do NALPM e da directiva de revisão da LPM actual, nunca foi desenvolvido e/ou implementado um sistema de informação integrado que permitisse o apoio à tomada de decisão, em benefício duma análise comparativa das maiores ou menores valias resultantes do confronto entre as necessidades/vulnerabilidades e o custo/eficácia, bem como o conhecimento, em tempo real, da execução dos programas da LPM. Esta realidade, conjugada com a implementação diferenciada do SIG ao nível da Defesa, contribui para que não haja uma resposta eficaz e equitativa, quando se olha globalmente para os seus constituintes (Ramos, EMGFA e OSC).

Pese embora a introdução da ferramenta SIG e o facto das funções de acompanhamento e controlo terem beneficiado de alguns passos positivos, como a criação de relatórios trimestrais e anuais e do preenchimento de fichas de projecto, que apresentam o ponto de situação, os desvios e as suas principais razões e as necessidades financeiras

¹³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28FEV08

¹⁴ Conferência ao CPOG 2008/09, em 05DEZ08, do Secretário Geral



dos anos seguintes (controlo mais apertado), continua a registar-se a falta de comunicação e coordenação descendente e transversal e a ausência de procedimentos normalizados e uniformizados, que incontornavelmente contribuem para o encarecimento dos programas (adequações e requalificações) das infra-estruturas.

Desta forma, é-se em crer que a intervenção das diversas entidades na implementação dos programas de investimento, carecem duma atenção/preocupação mais cuidada e consentânea com a realidade na fase de planeamento, no sentido da sua concretização final corresponder às exigências dos novos sistemas de armas, e, no que às instalações fixas em geral diz respeito, à criação de um parque mais actualizado e apelativo.

No que se refere às fases de programação e controlo de infra-estruturas, as deficiências registadas são mais ao nível da coordenação entre o planeamento e a programação, provocando atrasos na execução atempada das infra-estruturas e na sua entrada em serviço. Nos ramos, a programação e controlo está sob a alçada do EM que, em colaboração com os Comandos da Logística e DT, asseguram a administração dos recursos materiais e financeiros para a execução dos planos e directivas aprovadas pelos Chefes de Estado-Maiores. Nos OSC do MDN e EMGFA, onde a condução de projectos de infra-estruturas é reduzida, a programação está sob a jurisdição de cada órgão responsável pela sua execução, enquanto o acompanhamento e controlo financeiro está a cargo da DGAED, na figura do NALPM.

Por último, é de registar a necessidade de agilizar e simplificar o processo que envolve a implementação dos programas, face à burocracia de procedimentos que impendem sobre o seu normal funcionamento (necessidade de apresentar pareceres técnicos e jurídicos em todas as entidades pelas quais passam os documentos), constituindo-se como uma forte limitação da implementação dos programas. A complexidade de diligências que insere o processo de planeamento, programação, execução e controlo, criam atrasos e desajustamentos não comportáveis com os fornecimentos dos equipamentos e originam potenciais fontes de cativação de verbas.

Das conferências realizadas no âmbito do CPOG 2008/2009, foi dado conhecimento da elaboração de uma metodologia proposta pela DGAED ao MDN para aprovação, assente numa solução informática (que não o SIG) destinada a apoiar a tomada de decisão¹⁵.

¹⁵ Conferência ao CPOG 2008/09, em 11DEZ08, do Director-Geral da DGAED



d. Síntese Conclusiva. Da análise ao planeamento e programação das infra-estruturas e do seu enquadramento nos documentos conceptuais que concorrem para a elaboração do processo de Planeamento de Forças Nacionais, verifica-se que estas funções estão cometidas aos EM, as quais se socorrem das DT para executar as tarefas de carácter mais técnico. Os procedimentos utilizados são parcelares e individualizados ao nível de cada ramo, configurando: condicionalismos impostos pela escassez de recursos humanos e financeiros, incorrendo quando necessário ao “outsourcing” e a frequentes cativações orçamentais, que dificultam a execução do plano de infra-estruturas; comunicação e coordenação vertical e transversal deficiente e grupos de trabalho formados por técnicos com pouca experiência que, por desconhecimento técnico dos procedimentos, dos requisitos operacionais do fornecedor, do modo de funcionamento, operação e manutenção, formulam premissas indefinidas e pouco claras, que levam à má elaboração de um Caderno de Encargos, originando custos acrescidos e execução de soluções desajustadas.

Decorrentemente, e ao nível do MDN e do EMGFA os organismos intervenientes enformam igualmente das mesmas carências, não acrescentando mais valia no que respeita à eliminação ou diminuição dos desvios gerados pelos Ramos. Por outro lado, crê-se que a constituição do NALPM configura algumas limitações no que se refere à análise de desvios e definição de acções correctivas, por ser parte interveniente na fase de planeamento.

Além destas limitações, sente-se a necessidade de centralizar a análise e gestão dos programas de investimento das infra-estruturas, na figura da futura DGAIED, de forma a integrar conjuntamente a problemática dos sistemas de armas versus infra-estruturas. Para o efeito, foi evidenciada a necessidade de criar e implementar uma política de infra-estruturas transversal às FFAA, assente em procedimentos normalizados e uniformizados que combatam o excedentário e a duplicação de instalações, com vista à sua optimização e racionalização e, inevitavelmente, a um parque imobiliário mais moderno e adequado às novas realidades.

A par desta diligência, resultou claro, dever ser implementado um sistema de informação adequado, eventualmente a activação do módulo de infra-estruturas do SIG, por parte da SG/MDN, a fim de prover os vários intervenientes no ciclo do planeamento das infra-estruturas, de ferramentas que permitam partilhar informação em tempo real, mediante procedimentos e metodologias harmonizadas, para que em conjunto contribuam para a edificação de umas FFAA mais modernas e capazes de responder às exigências dos tempos modernos.

Face ao que antecede, considera-se validada a HIP 1: “Os procedimentos aplicados



na determinação das necessidades de infra-estruturas carecem de revisão e melhoria no sentido de otimizar os custos-benefícios da sua adequação/requalificação”.

3. Análise aos Programas de Investimentos de Infra-Estruturas

a. Generalidades.

No início da década dos anos oitenta, estava-se em pleno processo de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), o país não enfrentava nenhuma ameaça explícita e, face à impossibilidade das necessidades de reequipamento das FFAA poderem ser consideradas como prioridade do Estado, politicamente foi feita a opção de uma programação a médio prazo, que num cenário de constrangimento orçamental, se pudesse constituir como instrumento para o reequipamento militar.

A partir dessa década, a modernização das FFAA focalizou-se no reequipamento, no armamento e nas infra-estruturas enquadradas em LPM, as quais se foram adaptando naturalmente às alterações ditadas pela conjuntura nacional e internacional.

A suspensão do serviço militar obrigatório e a conseqüente e inevitável transição para a profissionalização das FFAA, a par com alterações efectuadas a nível organizacional pelos ramos e transformações registadas noutras FFAA (no seio da NATO), conduziu ao estabelecimento de um novo CEDN e de todo o Ciclo de Planeamento de forças, armamento e infra-estruturas.

Fruto destas mudanças e da necessidade sentida em criar uma lei exclusiva para a requalificação das infra-estruturas, foi aprovada a 8 de Setembro de 2008, a LPIM¹⁶, com princípios e bases muito semelhantes às LPM, embora com inovações no que se refere à rentabilização do imobilizado, designadamente:

- por se destinar unicamente à componente das infra-estruturas;
- pelos programas serem totalmente financiados pelas receitas geradas dos imóveis disponibilizados ou a disponibilizar pelos ramos;
- pela gestão de infra-estruturas ser feita através de mecanismos do tipo alienação, arrendamento, permuta, parcerias com promotores imobiliários, etc.

Assim, e de uma forma resumida, apresentam-se a seguir as incidências mais significativas das LPM em termos de infra-estruturas, a par duma antevisão à revisão da LPM em vigor e da caracterização da LPIM recentemente promulgada, que é vista como a única solução adequada para dar continuidade e expressão à requalificação e modernização da capacidade da componente fixa.

¹⁶ Lei n.º 03/2008, de 08 de Setembro



b. Programas de Investimento de Infra-Estruturas versus LPM

(1) A **Primeira LPM**¹⁷ deu corpo a um conjunto coerente e integrado de programas de reequipamento e de infra-estruturas dos três ramos, designados por: *reequipamento em curso; reequipamento e infra-estruturas a desenvolver no período de 87/91; e outros programas de reequipamento*¹⁸. Esta lei teve a vigência de cinco anos (1987 a 1991), com investimentos médios anuais na ordem dos 12% do global despendido na Defesa Nacional (145.479,36 milhares de contos/ano), tendo a componente de infra-estruturas incidido na construção de quartéis (Santa Maria, Terceira, Porto Santo), remodelação de bases aéreas e navais (BNL e Ovar), construção de depósitos de munições (São Miguel, Terceira, Madeira) e pavimentações de pistas (BA1, BA2, BA4 e AM2), conforme quadros constantes da referência 17.

(2) A **Segunda LPM**¹⁹ decorreu entre 1993 e 1997, assentando na Revisão da Lei Quadro²⁰ inicial. O período correspondente ao decurso desta com a primeira LPM, coincidiu com um ciclo temporal de mudanças profundas operadas a nível internacional e com reflexos na política de defesa e segurança, tendo contribuído para que a única revisão se efectuasse tardiamente e inviabilizado, a aquisição de parte dos equipamentos nela previstos. Pela primeira vez, foi imposta a obrigatoriedade da LPM ser revista de dois em dois anos, cabendo ao Governo apresentar, anualmente à AR, o ponto de situação sobre a sua execução.

A concretização dos programas de investimentos ficou-se pela média anual de 7,38% das despesas médias globais/ano com a Defesa Nacional (191.325,08 milhares de contos/ano), tendo-se repercutido negativamente na falta de adequação e construção de infra-estruturas essenciais ao apoio dos sistemas de armas, entretanto adquiridos ou em aquisição²¹. Para a reduzida execução, contribuíram igualmente, as dificuldades criadas pela legislação em vigor²², que em nada beneficiou as aquisições militares, obrigando-as ao cumprimento dos prazos e procedimentos dos demais fornecimentos de bens e serviços.

Atendendo ao facto da única revisão ter ocorrido a um ano do seu termo²³ e das dificuldades que concorreram para a sua reduzida execução, os programas incompletos

¹⁷ Lei n.º 15/87, de 30 Maio

¹⁸ Incorporou partes não executadas dos programas aprovados pela Lei n.º 34/86, de 2 de Setembro, designada por lei do reequipamento das FFAA

¹⁹ Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto

²⁰ Lei n.º 66/93, de 31 de Agosto

²¹ Almeida, TCor Campos, MAIS ALTO, Ago./Set 1997, Programa Militar para o Século XXI

²² Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março

²³ Lei n.º 17/97, de 7 de Junho



e/ou adiados foram revistos e incorporados com novas necessidades, na LPM seguinte.

(3) A **Terceira LPM**²⁴ foi elaborada em consonância com a nova Lei Quadro²⁵ das leis da LPM, que passou a incorporar a possibilidade de recurso a contratos de locação (*leasing*), de modo a permitir a dilatação no tempo da satisfação dos encargos financeiros dos programas e de outros contratos de investimento no âmbito do equipamento, armamento e infra-estruturas, programas de desactivação e de investigação e desenvolvimento (I&D).

Esta LPM vigorou entre 1998 e 2003 (revisada em 2001), tendo a sua execução sido da ordem dos 8% (entre 1998 e 2001) do valor global das despesas da Defesa (270.687,58 milhares de contos/ano), enquanto entre 2002 e 2003, a taxa de execução rondou os 67% da dotação efectiva das LPM às FFAA (introdução de nova metodologia na apresentação das despesas da Defesa - por fontes de financiamento).

No âmbito das infra-estruturas, a prioridade foi dada a projectos iniciados com a LPM anterior e da sua revisão de 1997, inseridos na capacidade da componente fixa. Esta, de uma forma individualizada começa a ganhar corpo para a satisfação das necessidades directas da edificação das capacidades/programas, como as dos demais sistemas que se avizinhavam e que era necessário iniciar os estudos relativos às infra-estruturas de apoio aos sistemas: Submarinos, Brigadas Mecanizada Independente e Aerotransportada Independente e da Defesa Aérea do território nacional.

É, no entanto, com a revisão da LPM em 2001²⁶, cujo desfecho se irá complementar com a Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio, que se inicia o desenho do novo modelo para a introdução dos programas de investimentos (assentes na definição das capacidades), que passou a estar em concordância com o planeamento NATO e de muitos países Aliados.

Com este novo modelo, que ainda hoje vigora, institucionalizou-se um sistema mais flexível (*por programas e com possibilidade de transição sucessiva de saldos*), sem perder de vista o médio prazo necessário para o planeamento de aquisição de sistemas de armas e equipamentos de elevada sofisticação e complexidade. Introduziu-se assim um novo conceito e uma metodologia de planeamento, que alterou o horizonte de seis para dezoito anos, mas fazendo aprovar uma lei de revisão de programação militar em cada biénio (em conformidade com o CBFN).

²⁴ Lei n.º 50/98, de 17 de Agosto

²⁵ Lei n.º 46/98, de 7 de Agosto

²⁶ Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro



Pela primeira vez são introduzidas as fichas individuais de todos os programas inscritos, permitindo melhorar a visualização do seu decurso, através do reporte do montante total gasto, da previsão de acréscimo/diminuição de custos anuais de funcionamento e dos investimentos induzidos decorrentes da mesma execução.

(4) A **LPM Actual** (2006-2023) foi aprovada pela Lei Orgânica n.º 4/2006, de 28 de Agosto, dando continuidade às linhas orientadoras estabelecidas na LPM de 2003²⁷, com o objectivo de efectuar “a programação do investimento público das FFAA relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infra-estruturas com impacto directo na modernização e na operacionalização do SFN, concretizado através das medidas e capacidades constantes do mapa”²⁸ em anexo A.

Os programas e sistemas dos OSC do MDN (5) e do EMGFA (1) estão relacionadas com medidas de acção conjunta, enquanto os afectos aos Ramos (Marinha – 12; Exército – 10 e Força Aérea – 10) se destinam ao melhoramento e modernização dos seus sistemas de armas, considerados imprescindíveis para colmatar as deficiências identificadas aquando da elaboração das Propostas de Forças.

Esta lei tem a vigência por um período de três sexénios, com a particularidade de ter continuado com a componente fixa até ao final de 2008, de forma a prosseguir com a requalificação e melhoramento do património imobiliário, com vista à melhoria dos padrões funcionais e habitacionais das instalações e à criação duma imagem mais atraente, tornando a carreira militar mais apelativa.

Nesta LPM, foi criada a medida designada por “Capacidade Conjunta” radicada na necessidade de adoptar princípios de racionalidade operacional e de gestão técnica e financeira no que respeita ao emprego e à manutenção dos meios e infra-estruturas, no intuito de dar resposta a compromissos de natureza conjunta ou combinada.

A edificação desta medida assenta em projectos estruturantes, cuja execução de alguns deles, estava, do antecedente, cometida aos Ramos, como seja: capacidade de projecção de forças, capacidade de protecção de forças, capacidade logística, helicópteros, armamento ligeiro, sistema de comunicações táctico-móvel “PGRC-525” e viaturas tácticas ligeiras de rodas.

A título exemplificativo, apresenta-se uma tabela com as taxas de execução de infra-estruturas dos últimos cinco anos, que foi possível retirar da execução global dos programas. Outras obras ou beneficiações ocorreram igualmente durante este período mas,

²⁷ Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio

²⁸ Lei Orgânica n.º 4/2006, de 28 de Agosto



o impacto criado, apenas é mensurável no conjunto com os sistemas de armas e de uma forma qualitativa, conforme relatórios das LPM ou das entrevistas realizadas. Assim, no âmbito da componente fixa (instalações/infra-estruturas) desenvolvida pelos órgãos: OSC, EMGFA e Ramos, temos:

Tabela n.º 1 – Resumo das taxas de execução de Infra-Estruturas (I/E) versus Execução Global (Exec.)

Ano Entidade	2004 (%)		2005 (%)		2006 (%)		2007 (%)		2008 (%)	
	I/E	Exec.								
OSC		70		79		60		65		92
EMGFA		64		89		96	0,9	54	4,6	72
Marinha	7,4	88	3,4	75	14,0	38	6,0	37	4,9	77
Exército	12,5	38	6,7	85	35,0	31	16,0	17	5,1	45
F. Aérea	7,0	80	12,3	57	6,9	75	1,6	85	3,7	93
Média Anual	7,0	68	6,2	74	8,7	57	3,1	50	4,6	75

Da análise efectuada à Tabela n.º 1, constata-se que a taxa de execução financeira do ano de 2007 é a mais baixa, quando comparada com as homólogas dos anos anteriores. Todavia, quando esta informação é complementada com a apresentada nas tabelas do anexo C, pode afirmar-se que o montante facturado é o segundo maior do período em análise, só ultrapassado pelo do ano de 2005.

Por outro lado, e exceptuando o ano 2007, que regista uma taxa média da ordem dos 3,1%, verifica-se que a taxa de execução cometida às infra-estruturas é substancialmente positiva (4,6 a 8,7%), quando comparada com a execução dos programas de investimento. Compulsando estas taxas de execução com a informação colhida nas entrevistas realizadas a entidades responsáveis por estas áreas⁴, depreende-se que a componente das instalações fixas mereceu atenção significativa em termos de investimento (construções novas, melhoramentos e/ou requalificações), ainda que abaixo do que seria desejável, as quais, e salvaguardando que cada caso é um caso, começam a ter expressão a partir dos 5/6% do valor global médio do investimento, como é na maior parte dos anos acima analisados.

Consubstanciando os valores acima mencionados e acrescentando outros demais investimentos de igual importância pela sua complementaridade e contribuição para a sustentação e operação dos sistemas de armas, apresentam-se a seguir as áreas intervencionadas de maior relevância dos últimos anos:



EMGFA – os trabalhos desenvolvidos por este órgão incidiram na beneficiação de infra-estruturas (a partir de 2007, conforme Tabela n.º 1) do Sistema Integrado de Comunicações Militares (SICOM), nomeadamente nas torres das antenas e nos edifícios adjacentes.

Marinha – neste ramo, foram dados grandes passos no reordenamento e na manutenção das infra-estruturas de comando e apoio geral, do apoio oficial para a manutenção dos meios navais existentes, da armazenagem do material e das restantes actividades necessárias ao aprontamento das forças e unidades e sustentação das respectivas missões. Foram igualmente efectuadas várias beneficiações ao nível das estações salva-vidas, edifícios de capitánias e parques habitacionais e diversas reabilitações nas áreas das cobertas e da Escola de Tecnologias Navais (ETNA). De acordo com o expresso nos relatórios da LPM²⁹, estes investimentos contribuíram de uma forma positiva para o incremento da operacionalidade dos meios afectos à Marinha, dado que as obras realizadas permitiram melhorias significativas na modernização das comunicações, no combate à poluição, na segurança das instalações, nas capacidades de formação e no conforto e modernização das condições de trabalho e de habitabilidade.

Exército – os investimentos realizados coincidiram com a fase de reestruturação do ramo, tendo-se dado sequência aos melhoramentos das infra-estruturas na área do ensino (Academia Militar (AM), Escola de Sargentos do Exército (ESE) e Escola Militar de Electromecânica (EMEL). Foram igualmente efectuadas remodelações decorrentes da própria reorganização interna, para além das encetadas nas infra-estruturas para receber o pessoal RV/RC, na modernização de quartelamentos, nos OCAD, estabelecimentos de ensino, educação e formação e nas instalações mais prementes da BLI, BMI e BAI, em consonância com os critérios de racionalização e concentração preconizados no Plano de Modernização e Concentração de Infra-Estruturas do Exército (PMCE)³⁰.

Força Aérea - as intervenções efectuadas neste ramo incidiram na remodelação de infra-estruturas várias (AFA – refeitório, cozinhas e alojamentos; BA6 – hangar C-130, oficinas gerais, pavimentos aeronáuticos, lavandaria e renovação da área de combustíveis; BA4 – Hangar EH-101; BA5 – simulador de voo, beneficiação dos edifícios de esquadra, “weather shelters” e expansão do QRA), permitindo o aumento da capacidade de alojamento e a melhoria de condições de vivência e habitabilidade do pessoal; melhoria das condições higiénico-sanitárias no fornecimento de refeições; criação de condições

²⁹ Relatórios de Execução da LPM, de 22MAR2007, 25FEV2008 e 19FEV09, da NALPM/DGAED

³⁰ Plano de Modernização e Concentração de Infra-Estruturas do Exército, de 22 de Maio de 2006



essenciais para a operação/manutenção do novo sistema de armas (EH-101) no Continente e Ilhas. É neste período que tem lugar o contrato relativo ao Radar da Madeira, encontrando-se em curso a componente de construção civil.

c. Revisão da LPM. A directiva de Revisão da LPM³¹ foi aprovada a 11 de Dezembro de 2008, com o objectivo de definir as linhas orientadoras do seu decurso durante o corrente ano, para produzir efeitos a partir de 2010. Atendendo ao facto de não se ter registado qualquer alteração em particular, desde a publicação da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Setembro, ao nível do CEDN, do CEM, das MIFA e do SFN-COP, a revisão visará essencialmente criar uma oportunidade para melhor ajustar os recursos financeiros à edificação da Componente Operacional do SFN.

A metodologia de trabalho preconizada na directiva tem por fim identificar, numa primeira fase, as lacunas existentes no actual SFN, para posteriormente orientar as propostas com as capacidades e objectivos para a sua edificação. É de realçar a importância que é dada à maximização da edificação de capacidades, não só por a considerar como um dos seus objectivos primordiais, como pela ênfase que atribui à criação de uma base de trabalho informática de apoio, para melhor analisar e priorizar as medidas propostas pelos ramos (conforme limitação mencionada no capítulo 1.), numa perspectiva de utilização imprescindível para a tomada de decisão e posterior acompanhamento da execução das medidas.

A utilização das fichas de projecto devem continuar a acompanhar as medidas propostas, com justificação, impacto operacional, despesas realizadas e a realizar, bem como as estimativas de acréscimo e/ou diminuição dos seus custos anuais de funcionamento, na medida em que se tornam um instrumento preponderante para visualizar com mais rigor a execução dos projectos e poderem ser retiradas as ilações respectivas conducentes à eliminação dos desvios e atrasos ocorridos.

d. Caracterização da LPIM. Esta lei visa proceder à *“requalificação das infra-estruturas, de modo a assegurar o cumprimento das missões das Forças Armadas, nomeadamente a sua presença em missões militares conjuntas no quadro da OTAN e da União Europeia”*¹⁶.

Embora semelhante na forma às LPM, a LPIM terá a duração de dois sexénios, com revisões previstas para os anos ímpares e assenta em premissas inovadoras, sobretudo no

³¹ Despacho n.º 223/MDN/2008, de 11 de Dezembro



que se refere à rentabilização dos imóveis, conforme já referido anteriormente. Trata-se de uma lei auto-sustentável, cujo investimento efectuado corresponderá à receita realizada; flexível, por permitir diversos mecanismos de rentabilização (alienação, arrendamento, permutas, parcerias com promotores públicos, etc.); e dinâmica, porque à medida que se requalificam e constroem novas infra-estruturas permite que sejam libertadas outras.

A LPIM contempla diversos programas de infra-estruturas afectos ao MDN/EMGFA e Ramos, onde os primeiros privilegiam a Componente Operacional, com a introdução dos Comandos Componentes, Conjunto e Comando Superior do Exército (COSEX), enquanto os segundos, canalizam a requalificação e melhoramentos para os seus comandos funcionais, através de grandes reparações ou construções novas, em edifícios de apoio logístico-administrativos, alojamentos, ao melhoramento das instalações de treino, formação e ensino e outras, para acomodação e operação dos novos sistemas de armas.

A distribuição de verbas encontra-se equilibrada nos primeiros três anos, esperando-se alguma dificuldade de arranque dos programas e das receitas geradas. Nos três anos seguintes, as verbas estão igualmente equilibradas apesar de serem mais elevadas (*o dobro*), conforme se apresenta em anexo B. Para o segundo sexénio e pelos montantes apresentados, a pretensão é elevada, nomeadamente nos dois primeiros anos. É de referir que a distribuição de verbas contemplada na lei, teve em consideração a capacidade de resposta de execução/implementação por parte dos ramos.

Com a aprovação da LPIM enceta-se um processo que pretende conformar as infra-estruturas militares com as necessidades resultantes do sistema de forças aprovado, e com as prioridades de investimento definidas na LPM e, ainda, garantir a adequação das mesmas ao CEDN. Todavia, é com alguma expectativa que se aguarda o desenrolar desta lei e o seu contributo para a requalificação das infra-estruturas, tanto que, a sua aprovação decorre por força da profissionalização das FFAA, que se revelou muito mais exigente em termos de requisitos funcionais e de conforto, e pela forte dispersão do imobilizado do Exército, que se encontra obsoleto e desajustado à nova realidade das suas forças³⁰. Daí que, à data da reestruturação do ramo se pensasse, que através da libertação de imóveis desnecessários para o novo dispositivo (e que se constituíam como grandes sorvedouros de verbas) e, numa base de optimização e racionalização de custos, seria possível melhorar serviços pela sua concentração, de forma a torná-los mais ajustados às novas exigências orçamentais e operacionais.



e. Investimento versus Adequabilidade das Infra-Estruturas. Da análise efectuada às LPM e do seu impacto ao nível da execução e adequação das infra-estruturas aos novos sistemas de armas, verifica-se que estas têm sido objecto de intervenção positiva, ainda que aquém do desejável, conforme depreendido das sensibilidades transmitidas pelas entrevistas realizadas e dos orçamentos executados e mencionados aquando da análise das LPM apresentadas e que a Tabela n.º 1 pretende reproduzir, ao comparar as taxas de execução das instalações com as dos investimentos no seu geral.

Dos relatórios elaborados pelo NALPM pode constatar-se que as infra-estruturas raramente aparecem individualizadas, em parte porque esta componente não é valorizada com a mesma equidade que as demais que contribuem para a unidade do sistema, levando a que as adequações e melhoramentos sejam, com frequência, equacionadas tardiamente e já sem disponibilidade de verbas no programa para a sua concretização. É extremamente importante que o estudo detalhado na procura do melhor ajustamento às necessidades operacionais e de funcionamento do equipamento, seja acautelado devidamente desde a fase de planeamento (enformando a tomada de decisão), passando pela programação e acompanhamento, de forma a eliminar custos acrescidos e soluções desajustadas.

Além destas condicionantes que decorrem do planeamento, acrescem outros factores externos como, a canalização de parte das verbas para outras situações, desvirtuando a LPM, ou as cativações de verbas que frequentemente condicionam, adiam ou cancelam os projectos previstos nas LPM, dificultando às entidades executantes o cumprimento dos compromissos assumidos e, em particular, o desencadear de novos processos de aquisição relativos a importantes projectos e subprojectos, por falta de cabimento orçamental.

As LPM mais recentes, têm vindo a contemplar verbas exclusivas para a componente fixa (até 2008), o que tem permitido aos ramos desenvolver alguns projectos de monta, fora do contexto do apoio directo aos novos sistemas que, para além de serem imprescindíveis à operação, sustentação e apoio desses mesmos sistemas, configuram-se como uma das poucas possibilidades para melhorar este tipo de instalações fixas, uma vez que as restantes fontes de financiamento são absorvidas, quase na totalidade, pelas acções de manutenção e operação.

Nesta direcção aponta a LPIM, da qual se aguarda a resposta a inúmeras acções mantidas “*em espera*” por falta de financiamento, apesar dos mecanismos advogados pela rentabilização dos imóveis estarem sujeitos às vicissitudes das leis do mercado imobiliário e dos interesses das entidades públicas e privadas, que, por certo, gerarão incerteza na



liquidez de verbas e na sua obtenção e disponibilização, para se avançar de uma forma estruturada na renovação/construção das necessidades que os novos equipamentos e a própria profissionalização criaram.

Dos Anuários Estatísticos da Defesa, é possível verificar o esforço efectuado pelos ramos em termos de investimento global, e daí deduzir que, apesar de ser positivo é financeiramente insuficiente para manter um parque imobiliário tão vasto, ao ponto de se considerar moderno e actualizado com os novos sistemas. Por exemplo, ao nível das construções novas, a verba despendida é, comparativamente entre ramos e, desde 2002 a 2006, substancialmente diferenciada, situando-se entre os 955 e os 2.500 milhares de euros (0,2 a 0,6%, das suas despesas globais) para a Marinha, 2.000 e 4.400 milhares de euros (0,3 a 0,5% das suas despesas globais) para o Exército e entre 7.800 e os 11.200 milhares de euros (2,1 a 2,8% das suas despesas globais) para a Força Aérea.

Para o mesmo período, mas relativo a grandes reparações, a situação é ligeiramente diferente, uma vez que as verbas despendidas são mais regulares ao longo dos anos, com a particularidade da Marinha (0,3 a 1,4% das despesas globais do ramo) e o Exército (0,9 a 1,1%) se aproximarem mais dos investimentos da Força Aérea (1,3 a 2,4%), enquanto que as verbas adstritas aos outros organismos são insignificantes, à excepção do IASFA, que regista um investimento com significado, como se constata nas tabelas do anexo D.

A acrescer a estes investimentos, há a registar o contributo de outras fontes de financiamento que têm permitido concretizar projectos de grande realce, como tem sido o caso do PIDDAC no Hospital da Força Aérea (HFA) e AM (Amadora), ou os Fundos Comuns NATO (em franca escassez gradual), que desde os anos oitenta têm colaborado na melhoria e modernização das infra-estruturas operacionais, vertidos em instalações de comando e controlo e apoio operacional, como são exemplo: o Sistema de Comando e Controlo Português (POACCS), edifícios de esquadra, hangares de manutenção, “weather shelters”, instalações de combustível e de armamento, etc., no âmbito da Força Aérea. Na Marinha, há a registar os investimentos em instalações de combustível, de armamento e infra-estruturas associadas a sistemas de informação e comunicações (Centro de Operações do Alfeite), melhoramentos em instalações emissoras e transmissoras, etc.

Da análise efectuada, verifica-se que diversas fontes de financiamento têm contribuído para a reabilitação, renovação ou construção das infra-estruturas no seu geral. Porém, parte delas têm vindo a diminuir e eventualmente tendem acabar, avizinhandose uma árdua responsabilidade para a LPIM, da qual se aguarda que assegure a manutenção e prossecução de um parque imobilizado compatível com as exigências “impostas” pelos



novos sistemas de armas, imputando deste modo, mais importância e importância à optimização de recursos e à necessidade de racionalizar o património da defesa.

f. Síntese Conclusiva. Depois de analisados os programas de investimentos de infra-estruturas vertidos nas LPM, verifica-se que estas têm sido objecto de beneficiação e adequação positiva quando se encontram directamente associadas aos novos sistemas de armas, ainda que o seu financiamento se revele insuficiente, pois raramente são individualizadas e tidas com a mesma equidade que as demais componentes que compõem a unidade do sistema. Para além desta limitação, é de registar a insuficiência financeira originada, quer pelo desvio de parte de verbas para outras situações, desvirtuando a LPM, quer pelas frequentes cativações, que em conjunto anulam, condicionam e relegam para situações futuras a requalificação e modernização das instalações, de extrema importância para o apoio e sustentação (complementar ou indirecta) dos novos sistemas de armas.

No entanto, e da análise das taxas de execução apresentadas na Tabela n.º 1, situadas entre os 3,1% e os 8,7% da dotação efectiva às FFAA, das sensibilidades colhidas nas entrevistas realizadas⁴, dos relatórios elaborados pelo NALPM sobre os programas de investimento e da informação retirada dos Anuários Estatísticos da Defesa, verifica-se um empenhamento significativo em termos de melhoramentos, requalificações e execuções novas, em áreas, ditas não operacionais, como sejam: o ensino, educação, formação, treino, alojamentos, refeitórios e apoio logístico-administrativo. A par destas medidas, são de realçar os benefícios que os Fundos Comuns NATO têm proporcionado na construção de infra-estruturas essenciais à missão (da Marinha e da Força Aérea) e o contributo do PIDDAC, na comparticipação de instalações de ensino e saúde (AM e HFA).

Desta forma é possível afirmar que, apesar dos resultados alcançados serem no seu computo geral positivos, as acções desenvolvidas têm-se manifestado diminutas para manter o vasto parque imobiliário adequado e apelativo às novas exigências das FFAA, donde a equidade de tratamento das componentes e a definição criteriosa dos investimentos se tornem cada vez mais relevantes. Neste sentido, aponta a expectativa criada pelo desenrolar da LPIM que, para além de trazer novos instrumentos para a rentabilização dos imóveis, é vista como a única oportunidade para modernizar e requalificar as instalações mais capazes e favoráveis à missão, a troco da rentabilização das mais inadequadas e autênticos sorvedouros de verbas.

Por último, e dado que nada de relevante se alterou desde a publicação da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Setembro, a revisão da LPM actual decorrerá durante o ano



de 2009 para produzir efeitos a partir de 2010, de forma a permitir ajustar os recursos financeiros à edificação da Componente Operacional do SFN.

Deste modo, e tendo em consideração o acima exposto, considera-se validada a HIP 2: “O efeito dos programas de investimento ao nível da adequação das infra-estruturas tem sido positivo, no entanto, o financiamento tem-se revelado insuficiente”.

4. Tipificação das Infra-Estruturas

a. Generalidades. Apesar das referências estruturais, legislativas e do esforço demonstrado para tornar extensível a modernização das FFAA às infra-estruturas, constata-se que o investimento realizado tem sido insuficiente, quer nas directamente ligadas aos novos sistemas, quer nas restantes, destinadas a criar condições dignas e modernas aos seus efectivos.

Estas questões são preocupantes para os ramos, mas também não é menos verdade, que o seu estado de degradação e de desajustamento, não é única e exclusivamente devido à falta de recursos financeiros, mas também às prioridades estabelecidas que continuamente adiam a sua requalificação em detrimento doutras mais prementes, tornando-se por vezes, em autênticos sorvedouros de verbas.

O património das FFAA é vasto e apreciável que urge ser racionalizado e optimizado face aos requisitos impostos pela distribuição do seu dispositivo, que se quer desenhado à medida das “novas ameaças”, sem duplicações e desperdícios, mas com condições de operação, vivência e actividade para quem as serve, de forma a caminhar no sentido do modelo de organização de Defesa e das FFAA envolvido na perspectiva da utilização conjunta de forças e da sua interoperabilidade.

Devido à implantação territorial e nacional do Exército, a maior parte das instalações militares congrega-se sob a sua responsabilidade, enquanto a adstrita à Marinha e à Força Aérea é, por força das suas especificidades, mais concentrada e de menor dimensão.

Assim, tendo por base a informação disponibilizada em revistas oficiais da Defesa Nacional, as listagens de necessidades apresentadas pelos ramos, aquando da definição dos programas da LPIM e os relatórios sobre a concretização das medidas incluídas na componente fixa da LPM em vigor, procurar-se-á nos parágrafos seguintes efectuar uma análise geral acerca das infra-estruturas, no sentido de identificar as suas capacidades e valências, bem como as eventuais limitações que impendem sobre a sua interligação e adequabilidade com os sistemas de armas adquiridos ou em vias de aquisição.



b. Capacidades e Valências. No caso do Exército, cerca de cinquenta por cento das suas unidades imobiliárias encontram-se envelhecidas e desajustadas face aos padrões culturais e de vida actuais, tendo-se esta realidade tornado mais evidente a partir do momento em que foi implementado o serviço militar voluntário, que se manifestou ser muito mais exigente em termos de requisitos funcionais e de conforto³⁰.

Este problema, associado ao facto do ramo passar a ser uma força operacional e projectável, em vez de um corpo gerador de forças, esteve na origem da criação de um PMCE, com o intuito do Exército *“programar de forma sustentada, a médio prazo, a modernização das Infra-Estruturas indispensáveis, com base na remodelação e requalificação das existentes e construindo as necessárias de forma que, concentrando e racionalizando meios, se obtivessem economias de escala, ganhos de eficiência e incremento do produto operacional do Exército”*³⁰.

Em Março de 2006, a reorganização do Exército foi materializada organicamente através da aprovação do Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março, operando a dois níveis, o da transformação conceptual e o da implementação, sendo que este último é o que poderá acarretar maiores problemas, por estar sujeito a factores que não dependem inteiramente do ramo, como sejam os recursos materiais e financeiros que estão dependentes do poder político. No âmbito desta transformação, em que um dos critérios subjacente às infra-estruturas assenta na racionalização e concentração, é esperada com alguma expectativa a activação da LPIM, na medida em que, a parte afecta ao ramo e OSC, é vista como um factor impulsionador para a solidificação do Dispositivo do Exército.

Por sua vez, na Marinha e na Força Aérea, a modernização das infra-estruturas tem-se processado paulatinamente, como foi demonstrado no ponto anterior, da incidência dos melhoramentos desenvolvidos nas infra-estruturas operacionais e em áreas de comando e administração, vivência., apoio social, estabelecimentos de ensino e formação.

De acordo com o Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2006 (último a ser publicado), as Unidades Imobiliárias (UI) afectas à defesa (OSC, EMGFA, Ramos e IASFA) são de 1.251 entre o Continente e as Ilhas, das quais 378 estão à guarda da Marinha, 458 do Exército, 123 da Força Aérea, 179 do IASFA, 12 sob a responsabilidade do MDN e EMGFA e cerca de 10% (101) estão arrendadas, como se apresenta na tabela em anexo E.

A utilização dada por cada entidade às Unidades referidas é a que se apresenta igualmente nesse anexo, sendo que a maior parte é destinada à utilização operacional e logística dos ramos, enquanto a utilização referente ao apoio social está na maior parte



cometida à Marinha, Exército e IASFA.

Em termos de edifícios qualificados ou em vias de qualificação, a Defesa dispõe de um elevado número com qualificação de Monumentos Nacionais (25) e de Imóveis de Interesse Público (32).

Quanto a alienações, regista-se um ligeiro aumento de UI alienadas nos últimos anos, tendo-se registado entre 2002 e 2006, 23 alienações, o que à partida não augura grandes feitos em favor do conceito definido na LPIM.

Há no entanto instalações que merecem alguma atenção sob o ponto de vista de utilização comum, que vai de encontro à política e vontade expressa pelo Governo na reorganização da estrutura superior da Defesa e das FFAA, cuja temática se insere no âmbito do presente estudo, destinado à optimização e racionalização de infra-estruturas. São exemplos desta família: as instalações relacionadas com o ensino, saúde, manutenção, carreiras de tiro, esquadras conjuntas (helicópteros) e outras, onde se desenvolvem tarefas transversais, cuja utilização partilhada deverá ser equacionada, numa perspectiva de promover melhores instalações e serviços, mais conforto e menos custos, salvaguardando as tarefas singulares e as especificidades de cada ramo.

Além desta particularidade de natureza estrita à Defesa Nacional, surgem igualmente outras possibilidades de utilização por parte de entidades externas, que deverão ser objecto de estudo e análise caso a caso, como: a capacidade sobrança de instalações aeronáuticas; partilha de informação colhida pelas instalações radar com as entidades civis; depósitos de combustível e outros armazéns, instalações de formação, ensino, desporto, lazer, serviços de cartografia, etc., cujo acesso e utilização ou exploração poderão ser traduzidos através de acordos administrativos, em benefício da manutenção e operação a custos mais reduzidos e em prol do contributo para a melhoria da economia nacional.

c. Limitações das Infra-estruturas. A adequação por parte da LPM e a requalificação das infra-estruturas através da LPIM, constituem a par do reequipamento uma das vertentes da modernização das FFAA. Com o decurso da modernização destas últimas, através das LPM, de apoios da NATO e PIDDAC e restantes fontes de financiamento, as infra-estruturas sofreram melhoria significativa, ainda que não a suficiente e desejável, conforme largamente referido nos parágrafos anteriores.

Porém, a avaliar pelos levantamentos das necessidades de cada Ramo (ou das listas apresentadas na fase de discussão inicial da LPIM), que posteriormente são ajustados aos orçamentos disponibilizados, originando os Planos de Obras para o ano seguinte, verifica-



se um espectro diversificado de deficiências, que só as limitações orçamentais e os Planos Directores das Unidades conseguem priorizar e racionalizar por falta de fundos. Aliás, estes planos têm-se constituído como uma ferramenta preciosa para ajuizar da necessidade da infra-estrutura face à missão e decidir sobre a pertinência ou não do investimento, ou seja: se as reparações são economicamente viáveis face à disponibilidade de outras com capacidades semelhantes e de investimentos mais adequados; se os seus serviços podem ser acolhidos noutras com capacidade sobrança ou mesmo, se a demolição não será a solução mais adequada.

Veja-se o estudo/levantamento do PCME onde se refere que “*apenas cerca de 45% das infra-estruturas à actual responsabilidade do Exército poderão oferecer algum interesse para apoio da sua reorganização e dispositivo*”³⁰. Dos imóveis a seu cargo, 45% têm idades superiores a 100 anos e apenas 5% tem idade inferior a 25 anos, sendo que o grande investimento se efectuou nas décadas de 40 a 60, do século passado, com a construção dos quartéis CANIFA. Por outro lado, a grande dimensão e dispersão do parque constitui um factor desfavorável relativamente aos outros ramos.

Esta realidade, transporta-nos para a necessidade de desenvolver um levantamento integral das reais valências ao nível da Defesa, centralizar e/ou partilhar serviços, alienar terrenos ou prédios urbanos, rentabilizar unidades imobiliárias excedentárias para permitir um impulso na modernização das infra-estruturas remanescentes em conjugação com os equipamentos que suporta, eliminando autênticos sorvedouros de verbas em instalações desajustadas e não apetecíveis para a missão.

Se por um lado o factor financeiro é limitador à execução de investimentos, a política de infra-estruturas seguida por cada ramo também não os abona, uma vez que cada um efectua o seu planeamento, programação e execução a partir das suas valências internas, sem ter em consideração disponibilidades existentes na defesa e dos quais poderiam colher economias de escala e qualidade acrescida. A inexistência de uma política de infra-estruturas transversal à Defesa Nacional e de um órgão centralizador que faça a gestão dos programas de investimento e de um núcleo independente (fora do ciclo do planeamento) que acompanhe, analise os desvios e proponha medidas correctivas, tem contribuído para que o imobilizado esteja à imagem de cada ramo, criando desequilíbrios técnicos, qualidade e gastos excessivos para a função que desempenham.

Por exemplo, se ao nível das infra-estruturas ditas operacionais, os ramos (Força Aérea e Marinha) seguem de muito perto a doutrina e os procedimentos NATO, já no que se refere às instalações de apoio, logístico-administrativo e acomodação, estas são o mais



díspar possível. A título de exemplo, refira-se o caso dos alojamentos de praças, sargentos ou de oficiais, cujos padrões ou normalizações utilizadas e defendidas por cada ramo, são diversas quer a nível transversal quer dentro do próprio ramo, quando os benefícios em termos de estudos, projectos, construção, equipamentos, manutenção, etc., caso assentassem em padrões tipo e modulares pré-definidos, seriam certamente significativos.

Face a esta variedade de orientações seguidas numas FFAA onde os recursos são cada vez mais escassos, incorporando uma optimização e racionalização inevitável, sob pena da degradação se reflectir noutros níveis de importância crucial, julga-se imperioso que na fase do planeamento (e ao mais alto nível), dos novos sistemas de armas sejam equacionadas e estudadas detalhadamente as possibilidades da sua utilização conjunta pelos ramos¹¹ e por entidades externas, de forma a combater excessos e/ou subutilizações, e para que desta racionalização e optimização resulte o estritamente necessário e lhes seja conferida a adequabilidade e funcionalidade imposta pelos novos sistemas, e a qualidade, conforto e bem estar desejável, para quem as serve.

A metodologia apresentada no capítulo 5., pretende introduzir alguns mecanismos julgados indispensáveis para melhor racionalizar e otimizar as infra-estruturas no preenchimento das capacidades conferidas aos ramos com a introdução de novos equipamentos. Esta política deverá ser ditada e gerida de uma forma global e centralizada pelo MDN (ao nível da futura DGAIED) que, ao ser dotada de meios técnicos e materiais e em estreita ligação com os ramos, definirá as linhas orientadoras para a gestão patrimonial, os requisitos técnicos e militares mínimos das infra-estruturas a criar ou a requalificar e os procedimentos normalizados e uniformizados a seguir, para tornar a sua implementação mais eficiente e eficaz na procura de umas FFAA mais modernas e capazes de responder às exigências do século XXI.

d. Síntese Conclusiva. Da análise efectuada às valências existentes das infra-estruturas, às suas limitações e às necessidades levantadas pelos ramos, verifica-se que os investimentos se processam de uma forma individualizada e no seu meio, sem ter em conta qualquer acção que conduza à eventual utilização ou partilha conjunta, por forma a criar economias de escala, menos e melhores instalações e uma boa prática de racionalizar e otimizar os recursos disponíveis.

Constata-se que o parque imobiliário é vasto e apetecível e que carece de medidas de acção concretas para o tornar menos dispendioso, mas mais adequado às exigências dos novos sistemas de armas. A grande parte das instalações encontram-se afectas ao Exército,



que por força da sua dispersão territorial se apresentam obsoletas e desadequadas à sua missão (apenas 45% são passíveis de adequação ao seu dispositivo), enquanto as pertencentes à Marinha e Força Aérea se manifestam mais concentradas e ajustadas às suas necessidades/especificidades.

Por outro lado, os levantamentos das necessidades apresentados pelas Unidades, que originam mais tarde os Planos de Obras, são exemplos reais das deficiências e desajustamentos das instalações, que as fontes de financiamentos se tornam impotentes de satisfazer e que só através de boas práticas de optimização e racionalização, como o desenvolvimento de Planos Directores das Unidades e/ou da utilização partilhada pelos ramos ou por entidades externas, se contribui para menos mas melhores infra-estruturas.

Estes Planos, têm-se revelado eficientes na avaliação das necessidades e têm permitido retirar as necessárias lições/lições aprendidas para a definição dos investimentos mais vantajosos em face da missão, ou seja, direccioná-los para as instalações que se revelam com maior aptidão no apoio ao dispositivo das FFAA, dando lugar a novas construções quando e apenas, se garantam economias de escala e aumento de eficiência, enquanto as restantes, economicamente inviáveis ou excedentárias, são disponibilizadas para rentabilizar através da LPIM.

É igualmente entendido, que as limitações em que incorrem as infra-estruturas também são devidas à inexistência de uma política de infra-estruturas, que equilibre a qualidade e a sua funcionalidade; de um órgão centralizador que efectue a gestão e análise dos investimentos e de um núcleo independente, que acompanhe a sua evolução e o cumprimento dos requisitos técnicos e militares, de forma a eliminar e/ou diminuir gastos excessivos e dispensáveis, em prol do estritamente necessário para o cumprimento da missão.

Deste modo, e tendo em consideração o anteriormente exposto, considera-se validada a HIP 3 “*Existem limitações nas infra-estruturas actuais em termos da sua adequação a novos sistemas de armas*”.

5. Metodologia face aos Novos Sistemas de Armas

a. Generalidades. Depois de analisados os procedimentos que enformam o planeamento e a programação das infra-estruturas, verificada a adequabilidade positiva das infra-estruturas aos novos sistemas de armas e identificadas as limitações remanescentes, ficou clara a necessidade de enquadrar o planeamento num ambiente centralizado ao mais alto nível, assente em procedimentos de fácil aplicação, numa política de infra-estruturas



transversal e de uma plataforma informática integrada, com vista a otimizar os recursos disponíveis e a racionalizar o vasto parque imobiliário, em prol da sua modernidade e funcionalidade.

Crê-se que esta centralização na futura DGAIED, proporcionará melhorias substanciais, não só por passar a dispor duma visão global integrada que a habilita a efectuar uma análise conjunta e adequada dos programas e das suas vulnerabilidades, como também em fases posteriores, na figura do NALPM, poder acompanhar, controlar os trabalhos e introduzir medidas correctivas nos desvios ou erros detectados, flexibilizando eventuais alterações orçamentais entre projectos, de forma a privilegiar os que estão em curso, em detrimento doutros mais atrasados, independentemente do ramo.

Os recursos humanos e materiais existem e podem ser convenientemente orientados para constituir, quer a nível central (direcção centralizada) quer dos ramos (execução descentralizada), grupos de trabalho multidisciplinares com valências técnicas para edificar as capacidades cometidas pelo poder político.

É, pois, na senda do contributo para a optimização dos recursos disponíveis que se apresenta uma proposta de metodologia mais racional, flexível e agilizada, assente em conceitos e procedimentos normalizados e uniformizados, a par duma programação de investimentos coerente e sustentada no apoio à decisão, em tudo que enforma o universo dos investimentos das infra-estruturas (leia-se os suportados pela LPM/LPIM e por outras fontes de financiamento de valor acima dos 150.000 €, para o caso das empreitadas de obras públicas e de 75.000 €, para alocação ou aquisição de bens móveis e serviços)³².

Esta metodologia visa, dentro do ciclo de planeamento existente, ajustar e organizar os órgãos mais apropriados e com atribuições para o efeito, a obter ganhos de eficiência e eficácia, na definição e aplicação de medidas mais adequadas às infra-estruturas de apoio e sustentação aos novos sistemas de armas.

b. Fase Preparatória da Metodologia. A metodologia desenvolvida traduz-se num conjunto de acções e procedimentos destinados a uniformizar e agilizar o processo actual e a melhorar a comunicação vertical e horizontal entre os intervenientes, com particular destaque para a entidade centralizadora, enquanto responsável pela sua gestão no seio das infra-estruturas.

Assim, numa primeira fase, deverá proceder-se ao levantamento da situação

³² Correspondente ao limite para o procedimento de Ajuste Directo com consulta, previsto no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro)



existente, em termos de ferramentas informáticas e da informação disponível sobre as infra-estruturas, com vista à criação de iguais valências nos intervenientes, que permitam estabelecer canais próprios e fluentes através de procedimentos uniformizados, no sentido de aceder, em tempo real, ao mesmo tipo de informação.

O levantamento destas capacidades pela DGAIED e Ramos, é indispensável e primordial, na medida em que se pretende apostar na partilha de serviços comuns e na implementação de sistemas de informação integrados, como forma de racionalizar custos e recursos, nomeadamente humanos. Assim, torna-se necessário efectuar/desenvolver:

- levantamento integral das infra-estruturas e instalações pertencentes à Defesa Nacional, com características, valências, limitações técnicas e operacionais, e/ou possibilidade de rentabilizar via LPIM, em sintonia com o descrito nos Programas Directores das Unidades - Muita desta informação está na posse dos Ramos e da DGIE (cadastro patrimonial), pelo que se trata de a complementar e torná-la acessível;
- ponto de situação real sobre o desenvolvimento dos projectos, verbas comprometidas, disponíveis e previstas para os anos seguintes, salientando eventuais desvios e soluções preconizadas para a sua correcção, bem como as mais valias decorrentes da sua implementação (criação de fichas para as infra-estruturas) - Esta informação está na posse dos Ramos e do NALPM, havendo necessidade de a individualizar e limitar à componente das infra-estruturas, para a tornar acessível;

Numa segunda fase e porque a DGAIED é o órgão centralizador e coordenador em tudo quanto às infra-estruturas diz respeito, deverá:

- definir/propor uma política de infra-estruturas transversal à Defesa Nacional (em colaboração com o EMGFA e Ramos), estabelecendo critérios técnicos e militares (C&S), assentes em requisitos mínimos (MMR), com vista à definição de instalações e infra-estruturas normalizadas, deixando as mais singulares para análise do tipo “caso a caso” - Como ponto de partida para o desenvolvimento destes critérios recomenda-se o recurso a lições aprendidas, normas e regulamentos técnicos de engenharia e arquitectura, documentação e procedimentos existentes noutras organizações, como a NATO, que implementou a utilização de “Criterias & Standards” baseados em princípios economicistas e em procedimentos simples e uniformes, para os mais diversos tipos de infra-estruturas, onde a introdução e aplicação dos conceitos MMR e



“over and above”, se revelaram decisivos para a eliminação de excessos e duplicações desnecessárias;

- criar/estabelecer procedimentos uniformizados e sistematizados (optimizados e repetitivos) nas diversas fases de implementação dos projectos, em benefício duma execução mais ágil, expedita e sem atrasos significativos - Dotar os intervenientes de iguais valências e iguais sistemas de informação.

Por sua vez, a SG/MDN e em consonância com o referido sobre a aplicação informática integrada (podendo ser equacionada a localização desta aplicação na entidade de análise e gestão dos programas, por questões de eficiência e eficácia na sua adequação e resposta às necessidades de apoio à decisão) deverá:

- implementar uma aplicação informática integrada nas entidades intervenientes, de forma a estabelecer a necessária comunicação vertical e transversal e o mesmo tipo de equidade na definição e acompanhamento dos programas e/ou medidas em “tempo real”, com acesso à informação da base de dados das infra-estruturas e do ponto de situação dos programas pelos intervenientes – Caso se manifeste adequado, activar o módulo de infra-estruturas do SIG, como solução integrada e estruturante no apoio à tomada de decisão e posterior acompanhamento da execução das medidas da LPM/LPIM no âmbito da Defesa Nacional.

Ao nível dos Ramos, as melhorias aguardadas situam-se ao nível dos EM, nas figuras das Divisões de Planeamento, onde a comunicação, a coordenação interna e a articulação com a DGAIED, assume um papel preponderante para a maximização da edificação dos programas.

c. Metodologia e Intervenientes. Definidas as premissas básicas para assegurar a integração e interoperabilidade das aplicações e plataformas tecnológicas no acesso à informação disponível sobre o universo das infra-estruturas, formulam-se a seguir as alterações propostas aos procedimentos em vigor, que se julgam trazer valor acrescentado para os programas de investimento poderem contribuir eficazmente na racionalização e optimização das infra-estruturas militares face aos novos sistemas de armas.

Os intervenientes na Defesa Nacional são todas as entidades que participam na elaboração e implementação dos programas das LPM/LPIM, nomeadamente os OSC do MDN, EMGFA e os Ramos. Todavia, prevê-se que sejam efectuados ajustamentos ao nível destas entidades, em termos de recursos humanos, de forma a haver uma intervenção mais



activa no ciclo do planeamento das LPM/LPIM afectas à componente das infra-estruturas.

Assim, e em consonância com as limitações identificadas ao nível dos procedimentos e da adequabilidade das instalações aos novos sistemas de armas, caberá à DGAIED coordenar, analisar e propor, em sintonia com os recursos disponíveis versus directivas ministeriais, os investimentos no âmbito das infra-estruturas da Defesa Nacional.

Neste sentido, as fases de planeamento e programação em termos de infra-estruturas processar-se-á de acordo com os procedimentos seguidos pela LPM (anexo F), com as particularidades respeitantes ao enquadramento e articulação da DGAEID com os restantes órgãos do MDN, EMGFA e Ramos (conforme se exemplifica no organograma do apêndice 3), mantendo inalteradas todas as demais acções referentes à apresentação (Governo) e aprovação pela AR. Caberá assim a cada interveniente e nas fases definidas, o seguinte:

(1) 1ª Fase – Definição de Objectivos e Orientações Específicas

MDN (situação actual): Aprova a Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, emanando orientações para a elaboração da revisão da LPM/LPIM, clarificando as responsabilidades, as intervenções, os processos e os procedimentos do planeamento de forças militares, em termos do CBPF.

EMGFA (situação actual): A Directiva de Planeamento de Forças do CEMGFA, refere os requisitos operacionais que deverão nortear a elaboração das propostas de forças, tendo em vista o desenvolvimento e sustentação dos sistemas de forças aprovados. Indica ainda as prioridades a considerar no planeamento das forças, estabelecidas em função da avaliação da situação militar.

DGAIED (proposta): Com base na Directiva de Planeamento de Forças do CEMGFA, a DGAIED emite uma Directiva Técnica de Infra-Estruturas, definindo as linhas mestras subjacentes à identificação das deficiências e/ou vulnerabilidades para satisfação das prioridades operacionais estabelecidas pelo EMGFA, tendo em conta: a base de dados existente sobre infra-estruturas, procedimentos, critérios técnicos e militares mínimos e demais regulamentos técnicos julgados pertinentes para o efeito, dando ênfase à validação dos anteprojectos apresentados, de que só será corroborada, desde que: observados os critérios que norteiam a política estabelecida; verificada a inexistência no ramo de instalações de natureza semelhante, ou a existirem, não serem economicamente viáveis requalificar; e ter sido observada, a aplicabilidade de acção conjunta com os demais ramos, ou entidades externas.



Ramos (proposta): Seguindo as orientações emanadas no CEDN, CEM, nas Directivas de Planeamento do MDN, CEMGFA e dos respectivos Chefes de Estado Maiores e a Directiva Técnica de Infra-Estruturas, os Ramos procedem à elaboração da sua Proposta de Forças e Proposta de Infra-Estruturas de forma individualizada, no âmbito do CBPF, remetendo-as respectivamente ao EMGFA e à DGAIED, com as propostas dos programas de investimento público, necessários à consecução dos objectivos de força nacionais para um horizonte de três sexénios.

(2) 2ª Fase – Análise e Formulação da Proposta

EMGFA (situação actual) : recebe as propostas de forças e elabora parecer sobre a sua adequabilidade militar aos requisitos operacionais e às prioridades estabelecidas na Directiva de Planeamento de Forças do CEMGFA, com inclusão do impacto na edificação do SFN, por cada um dos programas de investimento proposto.

DGAIED (proposta): recebe as propostas e procede à análise conjunta dos projectos de infra-estruturas apresentados, numa perspectiva global e independente das FFAA e outros OSC. O objectivo primário será conciliar as sinergias existentes nos ramos e harmonizar os anteprojectos na adequação aos sistemas de armas em causa, procurando, por comparação com a informação disponível na base de dados e do decurso dos programas de infra-estruturas, economias de escala e ganhos de eficiência, e por conseguinte, racionalizar e optimizar o património da Defesa Nacional. Desta análise deverá ser elaborado parecer técnico sobre as prioridades de concretização das respectivas medidas, para posterior análise e consideração no Projecto de Proposta de Forças Nacionais (Proposta Conjunta), a desenvolver com os restantes OSC e EMGFA.

SG (situação actual): elabora parecer sobre a exequibilidade financeira das propostas apresentadas pelos Ramos e OSC.

DGPRM (situação actual): elabora parecer sobre a exequibilidade pessoal das propostas apresentadas pelos Ramos e OSC.

DGPDN (situação actual): elabora parecer sobre a aceitabilidade política das propostas apresentadas pelos Ramos e OSC.

EMGFA e DGAIED (proposta): este dois órgãos em estreita coordenação com os restantes OSC, elaboram o Projecto de Proposta de Forças Nacionais (Proposta Conjunta), onde são consolidadas e harmonizadas as propostas de forças e de infra-estruturas com as componentes financeira, pessoal e política, acompanhado da correspondente Análise de Riscos, para apreciação pelo CCEM e futura apresentação ao Ministro da Defesa Nacional.



MDN (situação actual): o Projecto de Proposta de Forças Nacionais (Proposta Conjunta) com a correspondente Análise de Riscos é presente ao Ministro da Defesa Nacional que, em caso de não merecer qualquer reparo/ajustamento, dela resulta a “aprovação” dos Planos de Infra-Estruturas necessários para a consecução dos Objectivos de Forças Nacionais.

Os demais passos referentes à aprovação, são os definidos nas Leis Orgânicas da LPM/LPIM, cabendo ao Governo apresentar as propostas de revisão e respectivo plano de financiamento à AR, para aprovação sob a forma de lei orgânica.

(3) 3ª Fase - Programação, Execução e Controlo

Ramos (proposta): as medidas/programas aprovados são programados pelos Ramos, devendo nesta fase e com base nos anteprojectos correspondentes, procederem ao desenvolvimento dos respectivos projectos de execução, para análise e validação pela DGAIED. Os projectos deverão ser acompanhados de um plano de trabalhos cuidado, de forma a reflectir, tanto quanto possível, a execução dos trabalhos com a parte financeira, no sentido de diminuir/eliminar eventuais incorrecções e desvios, conforme referido no capítulo 2.

A execução será conduzida pelos Ramos, cabendo à Divisão de Planeamento (ou Núcleo de Planeamento do Ramo), proceder à actualização do ponto de situação do desenvolvimento de cada programa, com recurso às DT e Direcção Financeira (Assessoria Financeira). Estes reportes deverão ser efectuados de uma forma sistemática (trimestral e anualmente), para na medida do possível poder antecipar eventuais atrasos ou desvios de execução, com vista à tomada atempada de decisões correctivas.

DGAIED (proposta): A intervenção desta Direcção-Geral será, nos termos das normas e regulamentos técnicos em vigor, dos critérios técnicos e militares mínimos aprovados, analisar e validar os projectos submetidos pelos ramos, no sentido de eliminar eventuais incorrecções e desvios gerados no seu desenvolvimento. As funções de acompanhamento e controlo dos programas, ficarão a cargo do NALPM, que, para além das atribuições que lhe estão cometidas, efectuará, em estreita colaboração com os ramos, eventuais visitas ao local dos trabalhos, a fim de serem antecipadas medidas correctivas ou propostas de reencaminhamento de verbas, para outros potenciais programas/medidas, com vista à maximização da edificação dos programas e eliminação de eventuais desperdícios ou cativações. Caberá igualmente ao NALPM, acompanhar a Recepção Provisória dos trabalhos, com vista à sua inclusão no inventário da Defesa Nacional (base de dados).



d. Síntese Conclusiva. A proposta de metodologia preconizada visa reproduzir soluções alternativas às limitações detectadas no ciclo de planeamento que envolve as infra-estruturas em particular. Assim, e com o intuito de aumentar a probabilidade de sucesso desta metodologia, julga-se importante que sejam desenvolvidas diligências no sentido de viabilizar uma política de infra-estruturas transversal às FFAA, suportada por um sistema de informação integrado e com capacidade de estabelecer comunicação vertical e transversal, que coloque todos os actores intervenientes em pé de igualdade no acesso à informação disponível. A implementação duma plataforma informática integrada, reverte-se de importância extrema no apoio à tomada de decisão, na medida em que esta sairá mais sustentada/prioritizada e permitirá, numa fase posterior, acompanhar e controlar adequadamente a execução das medidas/projectos.

A criação de uma entidade centralizadora ao mais alto nível, trará mais valias para a maximização dos recursos disponíveis, uma vez que lhe confere uma visão e análise global, da qual se podem retirar ganhos de eficiência e economias de escala, ao mesmo tempo que se combatem as duplicações e excessos, tornando as infra-estruturas mais adequadas aos sistemas de armas e mais uniformes, em termos de qualidade, conforto e apelativas no universo da Defesa Nacional.

Por outro lado, ao simplificar e sistematizar os procedimentos aplicados, e co-responsabilizar a entidade centralizadora pela validação dos projectos e controlo dos seus trabalhos, permitirá diminuir os desvios e apresentar soluções atempadas, de forma a introduzir acções correctivas ou em última instância, reencaminhar as verbas disponíveis para outras medidas em estado de execução mais atrasado, independentemente do ramo, evitando desperdícios ou eventuais cativações (perda de verbas).

Para a consecução desta metodologia, crê-se ser extremamente importante que os ramos sejam os iniciadores da eliminação das indefinições e da elaboração de Cadernos de Encargos desajustados, tornando-se nos percussores da adopção dos procedimentos uniformizados e sistematizados. A criação de equipas multidisciplinares experientes e duma comunicação vertical e horizontal activa, é igualmente expectável, porque só assim será possível contribuir com os demais intervenientes para um parque apelativo, moderno, eficaz, menos oneroso e mais compatível com as novas exigências das FFAA do século XXI.



6. Conclusões. Com este estudo pretendeu-se identificar uma metodologia a seguir para que os programas de investimento pudessem contribuir para a racionalização e optimização das infra-estruturas, face aos novos sistemas de armas.

Neste sentido, iniciou-se por analisar os conceitos que enformam o planeamento, a programação de infra-estruturas e o seu enquadramento conceptual, tendo-se constatado que os procedimentos utilizados são parcelares e individualizados, configurando lacunas em termos de recursos humanos e financeiros, que originam frequentemente o recurso ao “outsourcing”. Foram igualmente identificadas, limitações ao nível da comunicação e coordenação vertical e transversal, bem como deficiências na formação dos grupos de trabalho multidisciplinares, que ao formularem premissas imprecisas e pouco claras, conduzem à deficiente elaboração de um Caderno de Encargos.

Decorrentemente, os intervenientes ao nível do MDN e EMGFA enformam também das mesmas lacunas, sem acrescentar mais valias aos erros incorridos pelos ramos, donde a necessidade de centralizar a análise e gestão dos programas de investimento das infra-estruturas, na futura DGAIED, se apresente como essencial para integrar conjuntamente a problemática dos sistemas de armas versus infra-estruturas. Por outro lado, a diversificação de instalações ao nível de cada ramo e da defesa em geral, evidencia a necessidade de criar e implementar uma política de infra-estruturas transversal nas FFAA, assente em procedimentos e normalizações que combatam o excedentário e as duplicações. A par destas diligências, resultou também claro, que a SG/MDN deverá proceder à implementação dum sistema de informação adequado, no sentido de nivelar uniformemente os vários intervenientes no ciclo do planeamento das infra-estruturas com aplicações informáticas integradas e harmonizadas às necessidades identificadas.

De seguida foram analisados os programas de investimento inseridos nas LPM com particular incidência na componente das infra-estruturas, tendo-se verificado que, quando estão associadas directamente aos novos sistemas de armas são objecto de beneficiações e adequações positivas, ainda que o financiamento se revele insuficiente, ora por falta de equidade de tratamento com as demais componentes que compõem a unidade do sistema, ora pelos desvios de verbas para outras situações, ou ainda, devido às frequentes cativações, que anulam, condicionam e relegam para situações futuras a sua requalificação.

Através de um quadro resumo sobre taxas de execução comparativas entre infra-estruturas e programas gerais de investimento, ficou demonstrado que os ramos também dedicaram atenção especial a outras áreas, como o ensino, educação, formação, treino, alojamentos, refeitórios e apoio logístico-administrativo. Todavia, e das sensibilidades



colhidas nas entrevistas realizadas, foi possível depreender que estas acções se revelam diminutas para manter o vasto parque imobiliário adequado e apelativo, às novas exigências das FFAA, relegando esta resolução para a expectativa criada pelo desenrolar da LPIM, que para além de trazer novos instrumentos para a rentabilização dos imóveis, é vista como uma oportunidade única para modernizar e requalificar as instalações.

Finalmente, foi observado através da tipificação das infra-estruturas que a adequação e incidência dos orçamentos financeiros está canalizada para as necessidades individuais de cada ramo, feitas à medida da sua imagem, sem ter em conta a análise de conjunto que conduza a uma boa prática de racionalizar e otimizar os recursos disponíveis. A inexistência de uma política de infra-estruturas e de uma unidade centralizadora, podem estar igualmente na origem desta desigualdade técnica e de qualidade, bem como no facto de raramente as infra-estruturas serem abertas à utilização e/ou exploração com entidades externas, e das quais poderiam advir mais valias para a manutenção da sua operacionalidade (a custos mais reduzidos).

É igualmente evidenciada que a grande parte das instalações se encontra afecta ao Exército, que por força da sua dispersão territorial se apresentam menos adequadas à sua missão, enquanto as pertencentes à Marinha e Força Aérea se manifestam mais concentradas e ajustadas às suas especificidades. Contudo, com o desenvolvimento de Planos Directores das Unidades, tem-se vindo a separar, paulatinamente, os investimentos que garantem economias de escala e aumento de eficiência, dos restantes, que se apresentam economicamente inviáveis ou excedentários e cuja solução será encaminhá-los para rentabilizar através da LPIM.

Dando satisfação à QC, a proposta de metodologia inovadora ora apresentada visa reproduzir soluções alternativas às limitações detectadas no ciclo de planeamento que compreende as infra-estruturas, julgando-se que a probabilidade do seu sucesso se centra na viabilização de uma política transversal às FFAA, suportada por uma aplicação informática integrada e sistemas de informação adequados, de forma a permitir estabelecer uma comunicação vertical e transversal eficaz e a colocar todos os actores intervenientes em pé de igualdade, quer ao nível do parque imobiliário existente, quer do que se encontra em curso, para daí se inferirem as melhores propostas de actuação e rentabilização.

A par destes esforços, crê-se que ao concentrar a gestão dos programas de investimento de infra-estruturas numa entidade centralizadora ao mais alto nível, permitirá colher mais valias na maximização dos recursos disponíveis, na medida em que se dispõe duma visão conjunta das instalações e das suas vulnerabilidades e da possibilidade de se



efectuar uma análise mais racional e transversal em benefício da sua adequação e uniformização aos novos sistemas de armas e mais ajustadas aos novos padrões culturais e de vida, ao mesmo tempo que se eliminam e rentabilizam os autênticos sorvedouros de verbas a troco da requalificação das mais apetecíveis para a missão.

7. Recomendação. Face à investigação efectuada para a elaboração de uma metodologia a seguir com vista aos programas de investimento poderem contribuir para a racionalização e optimização das infra-estruturas militares, face aos novos sistemas de armas, foram descritas no capítulo 5., as fases a inserir no enquadramento do ciclo de planeamento em vigor. Por se considerar de fácil aplicação e com possibilidades daí advirem economias de escala e maior eficácia na modernização das FFAA, apresenta-se, para o efeito, uma proposta de despacho do Ministro da Defesa Nacional.



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

Gabinete do Ministro

Despacho N.º xxx/MDN/2009

Directiva para a Implementação dos Programas de Investimento das Infra-Estruturas

1. As Leis de Programação Militares e das Infra-Estruturas Militares têm por objecto dotar as Forças Armadas de capacidades militares indispensáveis à satisfação das missões que venham a ser superiormente determinadas;
2. A consecução dessas missões, será tanto mais eficaz quanto mais adequados e modernos forem os sistemas de armas que venham a equipar e a operar as Forças Armadas;
3. As infra-estruturas, como parte integrante da unidade do sistema de armas, desempenham um papel preponderante na sua edificação e modernização.
4. Assim, considerando que:
 - a. os recursos humanos, financeiros e materiais afectos à componente da Defesa Nacional são crescentemente valiosos e que a racionalização e optimização das infra-estruturas militares, face aos novos sistemas de armas é indispensável e necessária;
 - b. o parque imobiliário afecto à Defesa Nacional é extremamente vasto e se encontra desajustado às novas exigências das Forças Armadas;
 - c. o ciclo de planeamento em curso se rege por procedimentos individualizados, que carecem de normalização e uniformização, de forma a agilizar e flexibilizar o seu desenvolvimento e a programação dos programas de investimento.
5. Determino que:
 - a. a análise e gestão do parque imobiliário seja efectuada pela DGAIED, de modo a garantir uma visão conjunta e a análise global dos programas que enformam as capacidades militares e assegure, um controlo eficiente da sua execução, com vista à racionalização e optimização das suas infra-estruturas;
 - b. a DGAIED proceda, em colaboração com o EMGFA e os Ramos, ao desenvolvimento e implementação de uma política de infra-estruturas transversal às Forças Armadas, assente em critérios de padronização e requisitos mínimos, para daí ganhar economias de escala e eficácia na sua resposta à adequação aos



- novos sistemas de armas e aos novos padrões culturais e de vida;
- c. a DGAEID proceda à criação de uma base de dados referente às infra-estruturas da Defesa Nacional e à actualização do ponto de situação dos projectos, para disponibilizar a todos os intervenientes no âmbito do ciclo de planeamento;
 - d. após aprovação dos programas de infra-estruturas pela Assembleia da República, os ramos devem proceder à elaboração dos respectivos projectos de execução para validação pela DGAIED, que, através do NALPM, procederá ao seu acompanhamento, controlo e aceitação final no inventário da Defesa Nacional;
 - e. a DGAEID diligencie, junto dos ramos, no sentido de se dotar de recursos humanos, para responder em conformidade com as novas atribuições;
 - f. a SG/MDN proceda à implementação de uma aplicação informática integrada e sistemas de informação adequados, de forma a estabelecer com todos os órgãos intervenientes na LPM/LPIM, uma comunicação vertical e transversal eficiente;
 - g. as diligências necessárias à implementação desta metodologia sejam concluídas até finais de 2010, a fim de ser aplicada na revisão da LPIM, prevista para 2011.

Lisboa, 17 de Abril de 2009

O Ministro da Defesa Nacional



Bibliografia

Livros e Artigos

- Almeida, TCor Campos, Programa Militar para o Século XXI, Revista MAIS ALTO, n.º 308 AGO/SET 1997, pág. 17-22
Barrento, Cor António, Racionalização das Forças Armadas, Revista Militar, n.º 9 SET1992, pág 537-565
EME, Transformação do Exército, Jornal do Exército, n.º 555 OUT 2006, pág 24-33
Moderna Enciclopédia Universal (1984), 15º Volume. Lisboa: Circulo de Leitores

Legislação e Documentos Oficiais

- Allied Joint Doctrine - AJP-01 (C), 2006
Anuários Estatísticos da Defesa Nacional - 2004, 2005 e 2006
Conceito Estratégico Militar, de 16 de Janeiro de 2004
Decreto-Lei n.º55/95, de 29MAR–Contratação de Empreitada, Prestação de Bens Serviços
Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de Fevereiro – Lei Orgânica do MDN
Decreto-Lei n.º 48/93, de 26 de Fevereiro - Lei Orgânica do EMGFA
Decreto-Lei n.º 49/93, de 26 de Fevereiro – Lei Orgânica da Marinha (LOMAR)
Decreto-Lei n.º 50/93, de 26 de Fevereiro – Lei da Orgânica do Exército (LOE)
Decreto-Lei n.º 51/93, de 26 de Fevereiro – Lei da Orgânica da Força Aérea (LOFA)
Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março – Lei Orgânica do Exército
Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro – Código dos Contratos Públicos
Decreto-Lei n.º 219/2008, de 12 de Novembro – Listagem de Imóveis a Rentabilizar
Decreto Regulamentar n.º 52/94, de 03 de Setembro – Funções do CLAFA
Despacho n.º 13/99/B, de 10 de Setembro, do CEMFA – Actividade de Planeamento e os Mecanismos de Coordenação
Despacho n.º 5408/2004 (2ª série), de 19 de Março, do Ministro da Defesa Nacional, Directiva sobre a Execução da LPM
Despacho n.º 67/08, de 27 de Outubro, do CEMFA – Programa de Obras nas U/E/O
Despacho n.º 223/MDN/2008, de 11 de Dezembro – Revisão da LPM
Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM – 2000), de 26 de Junho
Directiva n.º 1/2007, de 01 de Outubro, do CEMFA – Activação das Divisões do EM
Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro – Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas
Lei n.º 34/86, de 02 de Setembro – Lei do Reequipamento das Forças Armadas
Lei n.º 15/87, de 30 de Maio – Aprovação da LPM
Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)
Lei n.º 66/93, de 31 de Agosto – Altera a Lei Quadro das LPM
Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto – Aprovação da 2ª LPM
Lei n.º 17/97, de 07 de Junho – Revisão da 2ª LPM
Lei n.º 46/98, de 07 de Agosto – Aprova nova Lei Quadro das LPM
Lei n.º 50/98, de 17 de Agosto - Aprova LPM
Lei Orgânica n.º 2/99, de 3 de Agosto – 1ª Alteração à Lei n.º 46/98, de 07 de Agosto
Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro – Aprova a LPM
Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio –Altera a LPM



Lei Orgânica n.º 04/2006, de 28 de Agosto – Aprova LPM
Lei Orgânica n.º 3/2008, de 08 de Setembro – Aprova LPIM
Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA04), de 21 de Outubro de 2004
Plano de Modernização e Concentração de Infra-Estruturas do Exército, de 22MAI2006
Relatórios de Execução da LPM, do NALPM/DGAED, de 22MAR2007, 25FEV2008 e 19FEV2009
Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro - Conceito Estratégico de Defesa Nacional
Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de Fevereiro
Sistema de Forças Nacional–Componente Operacional (SNF04–COP), de 21 de Outubro
Sistema de Forças Nacional –Componente Fixa (SNF04-CF), de 03 de Novembro de 2005
Sistema de Forças Nacional – Dispositivo de Forças (DIF06), de Janeiro de 2007

Sítios na Internet

<http://www.mde.es/digenin/intro.html>, acedido em Outubro 2008
<http://www.nato.int/>, acedido em Outubro 2008
<http://www.defense.gouv.fr/>, acedido em Outubro 2008
<http://www.ipq.pt/backfiles/FernandaGomes.pdf>, acedido em Fevereiro 2009
<http://portal2.ipb.pt/>, acedido em Março 2009
<http://pt.wikipedia.org/wiki/planeamento>, acedido em Março 2009
<http://www.apambiente.pt/>, acedido em Março 2009
<http://www.proz.com/>, acedido em Março 2009

Trabalhos Monográficos

Costa, Cor Rodrigues – Modelo Conceptual para a Elaboração do Plano Logístico Decorrentes da Modernização do Exército numa Perspectiva de Médio e Longo Prazo, TILD 2005/2006, Lisboa: IESM
Mendonça, CMG Palma – Investimento nas Forças Armadas. Metodologia de Avaliação dos Benefícios para o Estado e Cumprimento das Missões das FA Face ao Investimento Realizado, TII 2007/2008, Lisboa: IESM
Silva, Cor Esteves – Do Levantamento de Capacidades à Execução da LPM numa Óptica de Gestão de Projectos. Modelo de Optimização da Gestão da LPM

Entrevistas

Brito, MGEN Hélder, Director de Infra-Estruturas da Força Aérea, Outubro 2008
Costa, MGEN Rodrigues da, Director de Infra-Estruturas do Exército, Outubro 2008
Lobão, Cor Guilherme, Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea, Outubro 2008
Mateus, CALM Nelson, Director de Infra-Estruturas da Marinha, Outubro 2008
Patrício, MGEN Olegário, Subdirector da Direcção-Geral de Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional, Janeiro 2008
Simões, Cor Luís, Subdirector de Infra-Estruturas do Exército, Fevereiro 2009
Torrado, TCor Aquilino, Direcção-Geral de Armamento e Equipamento de Defesa, Dezembro 2008
Velo, Cor Joaquim, Subdirector de Infra-Estruturas da Força Aérea, Setembro 2008



Lista de Apêndices

APÊNDICE 1 - GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Apêndice 2 - Diagrama de Validação

Apêndice 3 - Organograma da Proposta de Metodologia



Apêndice 1- Glossário de Conceitos

Capacidade: aptidão ou possibilidade de uma força militar para desempenhar uma determinada tarefa ou missão ou atingir um objectivo, gerado através da combinação eficiente de pessoal, equipamento, infra-estruturas e/ou treino assentes em doutrina adequada (Silva, 2005: 44).

Infra-Estruturas: é toda a área de terreno, construções militares ou edifícios individualizados que constituam objecto de utilização pelas U/E/O (Costa, 2006:91).

Normalização: é a actividade que tem como principal objectivo a elaboração de normas que contribuam para a obtenção de soluções tecnológicas e económicas de problemas com carácter repetitivo, que sejam reproduzíveis e aceites de forma consensual (<http://www.apambiente.pt/> acedido em Março 2009).

Optimização: Capacidade para utilizar os recursos e instrumentos de trabalho de forma eficiente e de propor ou implementar medidas de optimização e redução de custos de funcionamento (<http://portal2.ipb.pt/>, acedido em Março 2009).

Plano Director da Unidade: é o documento que concretiza a política de infra-estruturas para uma determinada Unidade, definindo os objectivos que se pretendem atingir e detalhando o planeamento de médio e de longo prazo (Costa, 2006:92).

Racionalização: conjunto de medidas adoptadas para alcançar um objectivo determinado com o menor gasto possível (Moderna Enciclopédia Universal (1984), 15º Volume, Lisboa: Círculo de Leitores).

Sistema de Armas: combinação de uma ou mais armas e equipamento associado, materiais, serviços pessoal e meios de fornecimento e deslocação requerido para auto-suficiência (Costa, 2006:92).

Economia de Escala: Produção de bens em larga escala, com vista a uma considerável redução dos custos (<http://www.proz.com/>, acedido em Março 2009)

Combined Joint Task Force (CJTF) – é uma força-tarefa multinacional expedicionária, pronta a actuar em qualquer teatro de operações de âmbito militar NATO. É comandada por um Comando CJTF, destacável, não permanente, combinado e de comando conjunto de várias dimensões (Allied Joint Doctrine, AJP-01 (C), 2006).

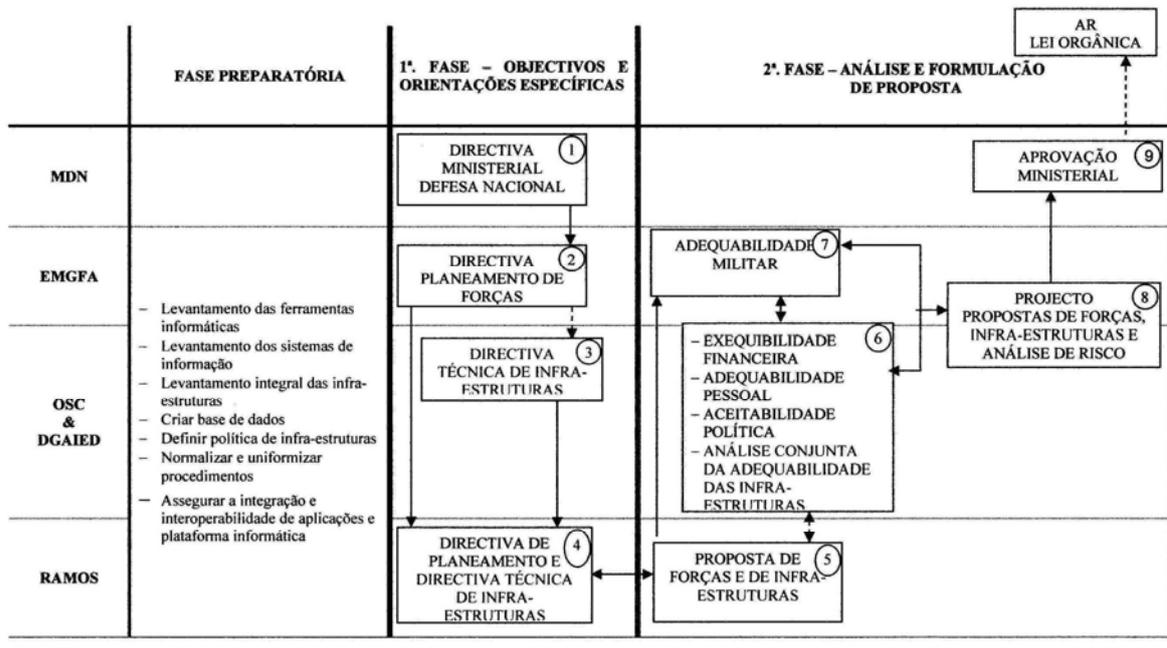


Apêndice 2 - Diagrama de Validação

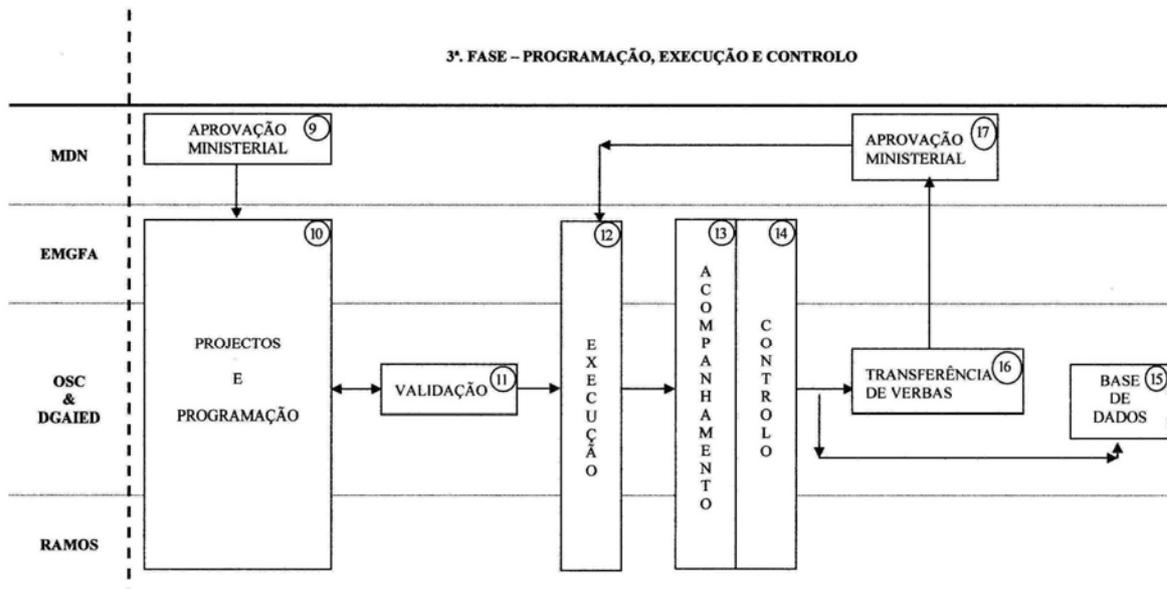
Enunciado do Tema	Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação das Hipóteses	Resposta à Questão Central
Racionalização e optimização de infra-estruturas militares face aos novos sistemas de armas.	<i>Qual a metodologia a seguir para que os programas de investimento possam contribuir para a racionalização e optimização das infra-estruturas militares, face aos novos sistemas de armas?</i>	QD1: Os procedimentos de planeamento e programação aplicados na determinação das necessidades de infra-estruturas têm sido os adequados com vista à sua racionalização e optimização?	Hip.1: Os procedimentos aplicados na determinação das necessidades de infra-estruturas carecem de revisão e melhoria no sentido de otimizar os custos-benefícios decorrentes da sua adequação/requalificação	Confirmada no Capítulo 2	A proposta de metodologia desenvolvida visa eliminar as limitações detectadas no ciclo de planeamento das infra-estruturas, através da centralização da gestão e análise dos seus investimentos na DGAIED e pela criação de uma política transversal às FFAA, suportada por uma aplicação informática integrada e sistemas de informação
		QD2: Os programas de investimento, ao nível de infra-estruturas, têm tido um efeito positivo na sua adequação aos novos sistemas de armas?	Hip.2: O efeito dos programas de investimento ao nível da adequação das infra-estruturas tem sido positivo, no entanto, o financiamento tem-se revelado insuficiente.	Confirmada no Capítulo 3	
		QD3: Que tipo de limitações impendem sobre as infra-estruturas para as adequar de forma eficiente aos novos sistemas de armas?	Hip.3: Existem limitações nas infra-estruturas actuais em termos da sua adequação a novos sistemas de armas.	Confirmada no Capítulo 4	



Apêndice 3 - Organograma da Proposta de Metodologia



(cont.)





Lista de Anexos

Anexo A – Programas de Investimento da LPM Actual (2006-2023)

Anexo B – Programas de Investimento da LPIM

Anexo C – Tabelas Resumos sobre a Execução Orçamental das LPM (2004-2008)

Anexo D – Tabelas Resumos sobre o Investimento da Defesa em 2006

Anexo E – Unidades Imobiliárias e Tipos de Utilização

Anexo F – Ciclo Bienal de Planeamento de Forças e Planeamento Estratégico de
Defesa Nacional



Anexo A - Programas de Investimento da LPM Actual (2006-2023)

Diário da República, 1.ª série — N.º 166 — 29 de Agosto de 2006

6235

ANEXO
Mapa financeiro

Table with columns for years (2006-2023) and rows for various investment programs. Includes sub-sections like 'Suares de Coimbra', 'Suares de Évora', 'Suares de Faro', 'Suares de Vila Rica', 'Suares de Vila Verde', 'Suares de Vila Viçosa', 'Suares de Vila Verde', 'Suares de Vila Viçosa', 'Suares de Vila Verde', 'Suares de Vila Viçosa'.



Anexo B - Programas de Investimento da LPIM

6250

Diário da República, 1.ª série—N.º 173—8 de Setembro de 2008

Artigo 23.º

Regime subsidiário

Às medidas inscritas na presente lei aplicam-se subsidiariamente, salvo disposição em contrário:

- a) Em matéria orçamental, as regras orçamentais dos programas plurianuais;
- b) Em matéria de gestão de infra-estruturas, os Decretos-Leis n.ºs 32/99, de 5 de Fevereiro, 196/2001, de 29 de Junho, e 280/2007, de 7 de Agosto.

Artigo 24.º

Inventariação dos bens do domínio público

1 — No período entre cada revisão da presente lei, o ministério que tutela a área da defesa nacional, através da Direcção-Geral das Infra-Estruturas, promove a inventariação dos bens do domínio público afecto ao Ministério da Defesa Nacional que sejam passíveis de rentabilização, quer através de alienação, quer, sem prejuízo da sua plena utilização para os fins a que estão afectos, pela sua concessão.

2 — A inventariação prevista no número anterior é sempre dada a conhecer ao ministério que tutela a área das finanças para efeitos de organização e de actualização do inventário geral dos bens imóveis do Estado.

Artigo 25.º

Disposição final

O disposto na presente lei não prejudica a execução dos programas relativos a infra-estruturas constantes da lei de Programação Militar, de projectos de investimento financiados pelo Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central e, bem assim, daqueles cujo financiamento em matéria de infra-estruturas militares esteja relacionado com a participação de Portugal em organizações internacionais.

Artigo 26.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 11 de Julho de 2008.

O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.

Promulgada em 18 de Agosto de 2008.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 19 de Agosto de 2008.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

ANEXO

Quadro resumo dos programas do MDN, EMGFA e ramos

	Unidade: milhões de Euros														
	PRIMEIRO SEMÉRIO			SEGUNDO SEMÉRIO			TOTAL			TOTAL DOS DOIS SEMÉRIOS					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	TOTAL		
PROGRAMAS DE INFRA-ESTRUTURAS	71.400	72.913	77.390	81.095	84.745	91.460	478.988	65.870	65.870	55.820	37.715	59.460	53.910	385.345	834.303
MDN / EMGFA	57.100	62.703	66.750	67.350	65.850	65.850	385.603	11.850	11.850	11.850	11.850	11.850	11.850	71.100	426.703
RESPONSABILIDADES RECORRENTES DE FUNDOS	49.850	49.850	49.850	49.850	49.850	49.850	299.100	5.850	5.850	5.850	5.850	5.850	5.850	35.100	334.200
REORDENAMENTO INFRA-ESTRUTURAL	3.250	30.353	14.900	6.000	6.000	6.000	46.503	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	36.000	82.503
GLOBAL MARITIME DISTRESS SAFETY SYSTEM (GROSS)	4.000	2.500	2.000	1.500			10.000								10.000
MARINHA	4.900	4.000	4.100	4.600	5.800	7.200	30.600	7.800	8.100	8.200	8.300	8.500	8.700	49.600	80.200
PROGRAMA DE INFRA-ESTRUTURAL	2.000	1.800	1.800	1.800	1.500	1.600	9.300	1.150	1.150	1.150	1.150	1.150	1.150	7.700	17.300
INF2.01 - MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS À COMPONENTE OPERACIONAL DO SPA (COSPA)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
INF2.02 - MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS À DIRECÇÃO GERAL DA AUTOSOMAR MARITIMA	0,600	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	2,400	1,400	1,350	1,350	1,350	1,350	1,350	6,450	11,400
INF2.04 - MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS AOS GRUPOS DE ENGINHO, FORMAÇÃO E TREINO	0,350	0,400	0,200	0,400	0,500	1,300	3,150	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	9,300	12,550
INF2.05 - MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS AOS GRUPOS DE INGENHARIA CULTURAL	0,650	0,200	0,300	0,400	0,600	0,700	3,650	0,800	0,750	0,700	0,750	0,800	0,800	4,500	7,350
INF2.06 - MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS	0,550	1,000	1,000	1,300	1,500	1,500	6,950	1,450	1,550	1,700	1,750	1,750	1,750	9,850	16,600
EXÉRCITO	6.200	4.100	4.300	32.600	15.300	19.500	62.500	26.070	26.970	24.870	26.670	26.760	26.060	156.400	216.900
PROGRAMA DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS ÀS COMPONENTES LOGÍSTICAS	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	6.000	19.400	19.970	19.970	17.570	14.780	15.060	89.600	109.000
INF3.01 - MODERNIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS ÀS COMPONENTES DE ENGINHARIA CULTURAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
INF3.02 - MODERNIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE GRUPOS DE CONSELHO E DE FUNÇÃO HISTÓRICO-CULTURAL	2.200	1.300	1.100	3.600	3.400	3.300	14.900	2.100	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	12.000	17.300
INF3.03 - MODERNIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ENGINHARIA CULTURAL E DE EDUCAÇÃO	2.000	0.800	1.200	3.000	4.000	4.200	15.200	5.700	6.000	6.000	6.000	9.000	11.000	43.700	58.900
INF3.04 - MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS DE FORMAÇÃO E TREINO	3.200	2.110	2.240	6.500	7.295	8.910	30.255	20.150	16.650	10.900	10.895	12.350	7.300	78.245	108.500
FORÇA AÉREA	3.200	2.110	2.240	6.500	7.295	8.910	30.255	20.150	16.650	10.900	10.895	12.350	7.300	78.245	108.500
PROGRAMAS DE INFRA-ESTRUTURAS AFFECTAS ÀS COMPONENTES FRONTEIRIÇAS	3.200	2.110	2.240	6.500	7.295	8.910	30.255	20.150	16.650	10.900	10.895	12.350	7.300	78.245	108.500

**Anexo C – Tabelas Resumos sobre a Execução Orçamental das LPM (2004-2008)****Tabela 2: Execução orçamental global referente a 2004**

(Valores em Euros)

Capítulos	Saldo	Orçamento para 2004			Dotação Corrigida	Execução		Saldo
	de 2003	Inicial	Cat. 20%	Alt. Orc.		Montante	%	
	(1)	(2)	(3)=(2)*0,2	(+/-)(4)	(5)=(1+2+3+4)	(6)	=(6)/(5)	=(5)-(6)
Serviços Centrais	9.275.569	14.190.240	-3.638.048	737.838	20.565.599	18.467.621	90	2.097.978
EMGFA	9.381.354	12.433.800	-3.484.355	714.790	19.045.589	12.150.645	64	6.894.944
Marinha	4.627.665	78.725.640	-14.945.128	0	68.408.177	60.045.830	88	8.362.347
Exército	30.066.395	82.021.260	-16.404.252	0	95.683.403	36.374.636	38	59.308.767
Força Aérea	17.370.419	91.158.420	-17.234.089	0	91.294.750	73.405.103	80	17.889.647
Total	70.721.402	278.529.360	-55.705.872	1.452.628	294.997.518	200.443.835	67,95	94.553.683

(Fonte: Relatório de Execução da LPM - 2004, da DGAED/NALPM)

Tabela 3: Execução orçamental global referente a 2005

(Valores em Euros)

Capítulos	Saldo	Orçamento para 2005			Dotação Efectiva	Execução		Saldo
	2004	Inicial	Cativação	Alt Orc.(+/-)		Montante	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1+2-3+4)	(6)	=(6)/(5)	=(5)-(6)
Serviços Centrais	11.605.525	9.493.140	938.023	1.647.328	21.807.970	17.171.641	78,74	4.636.330
EMGFA	6.894.943	7.275.635	1.455.127	1.731.246	14.446.697	12.843.790	88,90	1.602.907
Marinha	8.362.347	95.616.203	24.654.691	0	79.323.859	59.556.936	75,08	19.766.923
Exército	59.308.767	85.655.724	38.131.145	0	106.833.346	90.702.999	84,90	16.130.347
Força Aérea	17.889.646	96.727.569	25.747.172	0	88.870.043	50.722.461	57,07	38.147.582
Total	104.061.228	294.768.271	90.926.158	3.378.574	311.281.915	230.997.827	74,21	80.284.088

(Fonte: Relatório de Execução da LPM - 2005, da DGAED/NALPM)

Tabela 4: Execução orçamental global referente a 2006

(Valores em Euros)

Capítulos	Saldo	Orçamento para 2006			Dotação Corrigida	Execução		Saldo
	2005	Inicial	Cativação	Alt Orc.(+/-)		Montante	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1+2-3+/-4)	(6)	(7)=(6)/(5)	(8)=(5)-(6)
OSC	4.383.903	5.780.000	41.265.196	73.129.983	42.028.690	25.250.647	60,08	16.778.043
EMGFA	1.602.905	5.322.000	2.132.050	1.967.383	6.760.238	6.466.966	95,66	293.272
EMA	19.766.923	60.529.000	38.373.201	35.384.000	77.306.722	29.378.621	38,00	47.928.101
EME	16.218.483	23.524.000	9.409.600	0	30.332.883	9.473.797	31,23	20.859.086
EMFA	38.147.583	96.453.000	28.904.940	0	105.695.643	79.407.077	75,13	26.288.566
Total	80.119.797	191.608.000	120.084.987	110.481.366	262.124.176	149.977.109	57,22	112.147.067

(Fonte: Relatório de Execução da LPM - 2006, da DGAED/NALPM)



Tabela 5: Execução orçamental global referente a 2007

Valores em Euros

Projectos	Saldo Trans. Ano Anterior	Orçamento Ano 2007			Dotação Corrigida (5)=(1+2-3+/-4)	Montante			Saldo		
		Inicial	Cativação	Alt. Orç. (+/-)		Cabim.	Compr.	Pago	Cabim.	Compr.	Pago
		(1)	(2)	(3)		(4)	(6)	(7)	(8)	(9)=(5)-(6)	(10)=(5)-(7)
Imp Op SICCE	15.114,00	150.000,00	0,00	14.000,00	179.114,00	178.995,25	175.751,36	175.751,36	118,75	3.362,64	3.362,64
SIC - T	1.203.302,00	1.154.190,00	776.000,00	-14.000,00	1.567.492,00	585.828,68	331.598,81	331.598,81	981.663,32	1.235.893,19	1.235.893,19
SIRIP	460.330,00	0,00	0,00	0,00	460.330,00	460.330,00	0,00	0,00	0,00	460.330,00	460.330,00
VBR 8X8	0,00	471.810,00	0,00	0,00	471.810,00	471.809,94	21.604,16	21.604,16	0,06	450.205,84	450.205,84
Total Medida	1.678.746,00	1.776.000,00	776.000,00	0,00	2.678.746,00	1.696.963,87	528.954,33	528.954,33	981.782,13	2.149.791,67	2.149.791,67

(Fonte: Relatório de Execução da LPM - 2007, da DGAED/NALPM)

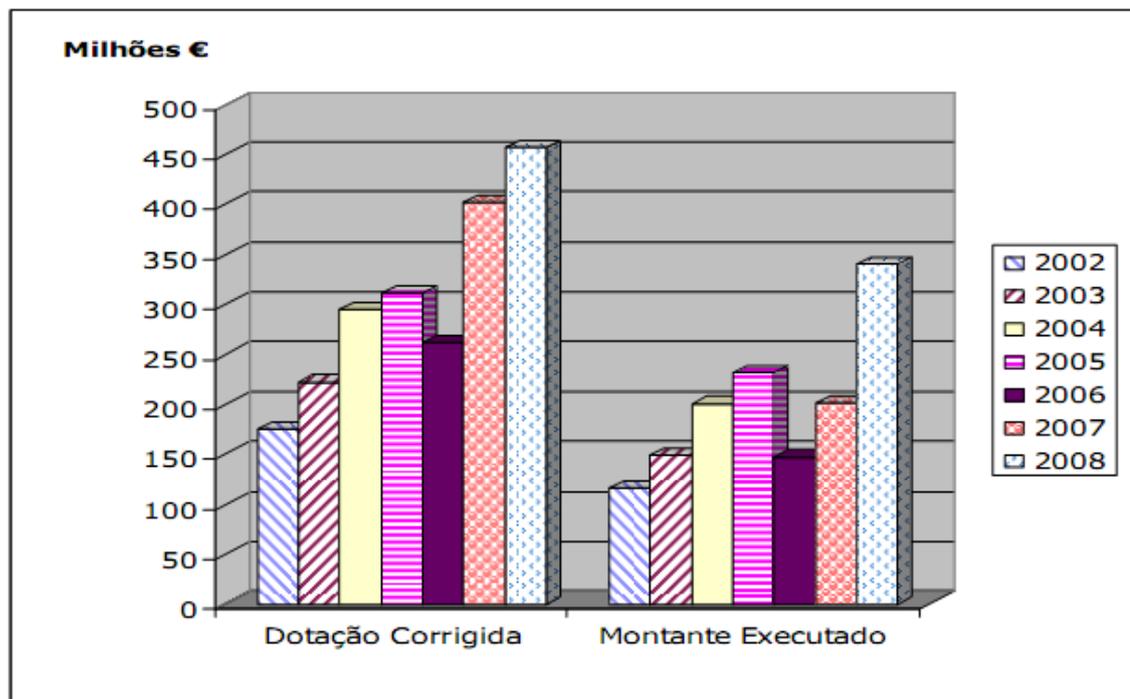
Tabela 6: Execução orçamental global referente a 2008

Valores em euros

Capítulos	Dotação Corrigida	Execução Material		Saldo
		Compromissos	%	
OSC	81.774.053	75.286.572	92,07	6.487.481
EMGFA	9.864.341	9.452.204	95,82	412.137
Marinha	127.789.942	117.056.173	91,60	10.733.769
Exército	124.898.107	55.574.339	44,50	69.323.768
Força Aérea	112.018.692	104.020.120	92,86	7.998.572
Total	456.345.135	361.389.409	79,19	94.955.726

(Fonte: Relatório de Execução da LPM - 2008, da DGAED/NALPM)

Figura 1: Gráfico comparativo dos períodos homólogos entre 2002 e 2008



(Fonte: Relatório de Execução da LPM - 2008, da DGAED/NALPM)

**Anexo D – Tabelas Resumos sobre o Investimento da Defesa em 2006****Tabela 7: Verbas gastas com construções novas**

(milhares de euros)

Organismo	2002		2003		2004		2005		2006		TOTAL
	Valor	%	Valor								
OSC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMGFA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marinha	2.507,2	20,3	1.179,0	7,5	1.779,0	13,1	1.069,1	6,4	954,8	7,1	7.489,1
Exército	2.043,7	16,5	4.137,0	26,2	2.835,5	20,8	4.385,4	26,4	2.823,5	21,1	16.225,1
Força Aérea	7.820,8	63,2	8.952,4	56,7	8.989,0	66,1	11.150,0	67,2	9.609,0	71,8	46.521,2
IASFA	-	-	(a) 1.532,0	9,6	-	-	-	-	-	-	1.532,0
TOTAL	12.371,7	100,0	15.800,4	100,0	13.603,5	100,0	16.604,5	100,0	13.387,3	100,0	71.767,4

(a) Construção da capela do CAS/Porto.

(Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional – 2006)

Tabela 8: Verbas gastas com grandes reparações de unidades imobiliárias

(milhares de euros)

Organismo	2002		2003		2004		2005		2006		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
OSC	16,5	0,1	69,2	0,4	86,5	0,4	9,5	0,0	54,1	0,2	235,8
EMGFA	216,8	1,3	114,0	0,6	115,4	0,5	206,9	0,8	131,0	0,6	784,1
Marinha	1.236,5	7,5	1.332,0	7,2	3.705,0	15,0	7.900,4	30,9	7.127,0	29,2	21.300,9
Exército	7.531,6	45,6	7.784,7	42,0	8.237,2	33,4	6.596,5	25,8	6.227,4	25,5	36.377,4
Força Aérea	5.619,3	34,0	5.307,5	28,7	9.200,0	37,3	7.908,0	30,9	9.512,0	39,0	37.546,8
IASFA	1.890,8	11,5	3.911,9	21,1	3.317,2	13,4	2.954,3	11,6	1.341,9	5,5	13.416,1
TOTAL	16.511,5	100,0	18.519,	100,0	24.661,3	100,0	25.575,6	100,0	24.393,4	100,0	109.661,1

(Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional – 2006)

Tabela 9: Peso das despesas da defesa nas despesas públicas e no PIB (%)

Ano	Despesas da Defesa/ Despesas Públicas	Despesas da Defesa/PIB
2006	3,9	1,1
Dados retrospectivos		
2005	4,7	1,3
2004	4,6	1,2
2003	4,2	1,2
2002	3,4	1,1
2001	3,2	1,1
2000	3,2	1,2

(Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional – 2006)

**Anexo E – Unidades Imobiliárias e Tipos de Utilização****Tabela 10: Unidades Imobiliárias afectas à Defesa Nacional**

Ano: 2006

Localização	UI DO ESTADO						UI ARRENDADAS						TOTAL
	OSC	EMGFA	Marinha	Exército (d)	Força Aérea	IASFA	OSC	EMGFA	Marinha	Exército (d)	Força Aérea	IASFA	
Continente	(a) 2	3	261	417	83	174	-	-	7	19	(c) 7	-	973
Açores	-	3	96	30	26	4	-	2	11	4	44	-	220
Madeira	-	4	21	11	11	1	-	-	3	4	-	-	55
USA	-	-	-	-	(b) 3	-	-	-	-	-	-	-	3
TOTAL	2	10	378	458	123	179	-	2	21	27	51	-	1.251

(a) Secretaria-Geral/MDN: PM9/Porto-Castelo da Foz; Forte de São Julião da Barra;

(b) Para alojamento dos 3 elementos da representação portuguesa no *Air Force Material Command* (Ohio);

(c) Apenas se paga renda de 1;

(d) No Exército, a diferença de dados relativamente ao anterior anuário resulta da correcção efectuada durante o inventário em curso.

(Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2006)

Tabela 11: Tipos de utilização das Unidades Imobiliárias

Ano: 2006

Afectação		Tipos de Utilização										TOTAL
Localização		Operacional	Logístico - Administrativo	Formação e Instrução	Cultural	Ciência & Tecnologia	Saúde	Justiça	Apoio Social	Mistos	Outros	
OSC	Continente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(a) 2	2
	Açores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMGFA	Continente	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	3
	Açores	1	-	-	-	-	-	-	4	-	-	5
	Madeira	1	-	-	-	-	-	-	3	-	-	4
Marinha	Continente	106	19	9	5	5	2	-	40	4	78	268
	Açores	33	11	-	-	2	-	-	22	1	38	107
	Madeira	5	-	-	-	-	-	-	8	-	11	24
Exército (b)	Continente	25	37	43	12	2	8	3	56	17	233	436
	Açores	4	2	2	-	-	-	-	7	1	18	34
	Madeira	3	2	1	1	-	-	-	3	-	5	15
Força Aérea	Continente	42	20	5	3	-	-	-	8	2	10	90
	Açores	27	20	-	-	-	-	-	7	-	16	70
	Madeira	8	-	-	-	-	-	-	1	-	2	11
	USA	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
IASFA	Continente	-	-	-	-	-	-	-	134	-	40	174
	Açores	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	4
	Madeira	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
TOTAL		255	113	60	21	9	10	3	302	25	453	1.251

(a) Forte São Julião da Barra - residência oficial do Ministro da Defesa Nacional; PM9/Porto-Castelo da Foz - ocupado pelo Instituto de Defesa Nacional;

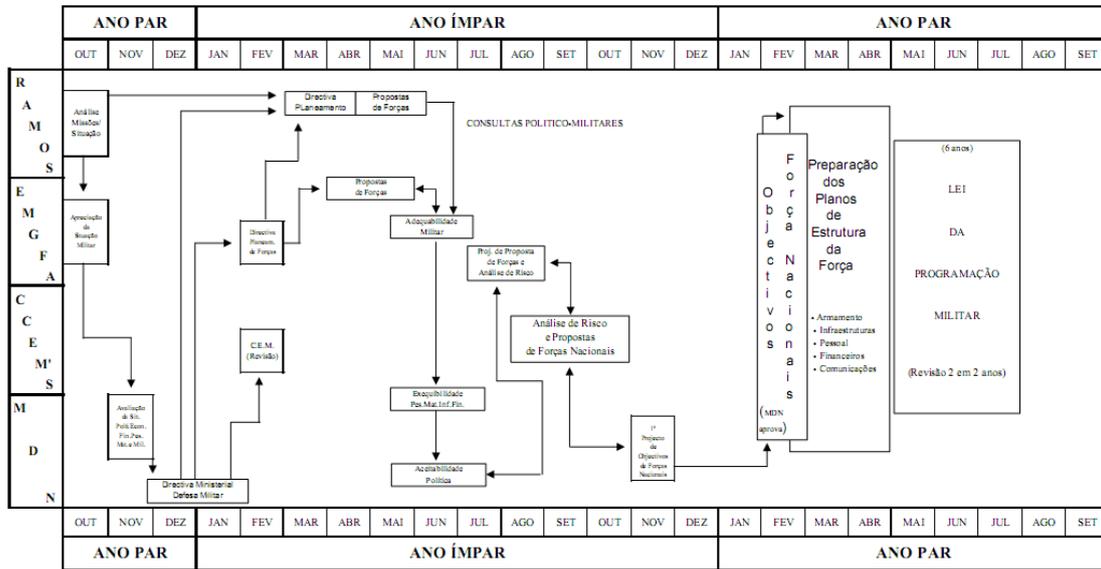
(b) No Exército, a diferença de dados relativamente ao anterior anuário resulta da correcção efectuada durante o inventário em curso.

(Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2006)



Anexo F – Ciclo Bial de Planeamento de Forças e Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

Anexo - Ciclo Bial de Planeamento de Forças



Anexo A - Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

