

Recursos para as Forças Armadas

Brigadeiro-general
Henrique José Pereira dos Santos



*“Casa onde não há pão,
todos ralham e ninguém têm razão”*

Provérbio popular português

1. Introdução

Em todas as organizações, os diferentes recursos permitem o seu funcionamento e desenvolvimento, devendo ser alocados de acordo com as tarefas, missões ou objetivos e respetivas prioridades que lhe estão atribuídos. Os recursos financeiros têm normalmente um papel central neste processo dado que, em grande medida, todos os restantes recursos existentes dependem da disponibilidade daqueles. Não é possível recrutar e pagar salários a pessoas, adquirir e operar equipamentos, dispor de informação relevante ou fazer investimentos para se atingirem os objetivos de uma organização, se não existirem recursos financeiros disponíveis e adequados.

Nas organizações privadas os recursos são geralmente distribuídos de acordo com a sua capacidade de geração dos mesmos, sendo que se tal não se verificar, o sistema entra em colapso e a empresa “morre”. Nas organizações públicas os recursos são afetados por decisão política, de acordo com a natureza e as missões que as mesmas cumprem, não

estando necessariamente implícito, na maioria dos casos, um critério de “lucro”, porque aquelas geram bens e serviços de valor imaterial ou não quantificável.

A atribuição dos recursos necessários às Forças Armadas (FFAA) é uma prerrogativa do Estado, que segue um padrão variável, influenciado por diversos fatores: missões atribuídas, dimensão da organização, percepção da ameaça, opinião pública, obrigações internacionais, situação das finanças públicas, entre outros. O produto final gerado pelas FFAA, essencialmente consubstanciado em segurança e bem-estar, é imaterial, muito variável ao longo do tempo e de difícil mensuração. O equilíbrio entre alocação de recursos, aqui considerado como “custo”, e o resultado obtido, que designaremos como “produto”, deve ser uma constante e, como tal, sujeita a um escrutínio claro, mensurável e coerente.

A velho dilema económico “canhões *versus* manteiga”¹, tem que ser visto à luz dos fins últimos da sociedade: segurança, prosperidade e bem-estar. O que nos levanta um conjunto de questões importantes. O que pode e deve o país alocar, em termos de recursos, às suas FFAA? Esta atribuição deve ser feita por livre-arbítrio ou segundo critérios bem definidos? O modelo atual, baseado fundamentalmente em critérios financeiros, é ajustado às reais necessidades do país? Qual o nível desejável, possível ou realista de atribuição de recursos às FFAA?

Por definição, os recursos são sempre escassos. Seja porque existe um desfazamento entre as missões e os recursos atribuídos, seja porque a gestão daqueles não é a mais eficiente, seja porque o nível de ambição está desfazado da realidade ou ainda porque surgem fatores supervenientes durante a execução, seja por qualquer outra razão, haverá sempre a sensação de que muito mais e melhor poderia ser feito, caso existissem mais recursos destinados às FFAA. Em que medida esta percepção corresponde à realidade? Como tornar o sistema mais eficiente, transparente e de fácil execução? Como evitar ou reduzir o permanente “braço de ferro” entre decisores políticos e os chefes militares, na discussão relativa às necessidades e atribuição de recursos na área da defesa?

O modelo atual de atribuição de recursos às FFAA portuguesas apresenta grandes limitações, dada a sua aleatoriedade, o desajustamento entre necessidades e atribuições e a falta de um rumo constante, constituindo-se como um permanente fator gerador de tensões na sociedade, como são exemplos a elaboração do orçamento anual da defesa, da Lei de Programação Militar (LPM), da Lei de Infraestruturas Militares (LIM) ou mesmo das leis estruturantes da defesa. Será possível desenhar um modelo que seja mais transparente, mais consentâneo com as necessidades e capacidades nacionais, moderador de tensões e de fácil implementação?

O objetivo do presente documento é contribuir para a discussão sobre a atual alocação de recursos às FFAA portuguesas, com foco nos recursos financeiros, as suas vulnerabilidades e pontos fortes, procurando apontar caminhos e propostas para tornar o sistema de atribuição dos mesmos mais eficaz e, acima de tudo, mais eficiente. É um contributo de cidadania para apoio à decisão política, mas é também uma chamada de atenção para a generalidade dos cidadãos nacionais relativamente à necessidade urgente

de atribuir às FFAA os recursos adequados ao cumprimento das suas missões.

2. Conceito geral

Sempre que se discutem recursos, existe uma tendência para nos focarmos apenas numa parte deste universo, os recursos financeiros, como acima referido. Importa ter presente que os recursos, genericamente considerados, abrangem uma diversidade enorme de tipologias, normalmente agrupados, para efeitos de sistematização, em recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais. Os recursos humanos são o bem mais valioso das FFAA, pela especificidade da condição militar, pelo elevado grau de formação que detêm e porque se constituem como elemento-chave na utilização dos restantes recursos. Os recursos materiais (onde se incluem também as infraestruturas) são a parte tangível das FFAA, imprescindíveis para o cumprimento da missão, geralmente de elevado custo (de aquisição e de manutenção) e de difícil obtenção. Os recursos informacionais, uma realidade de importância crescente nos dias de hoje, constituem-se como o centro nevrálgico das cadeias de decisão, sem os quais as FFAA perdem a capacidade de avaliar a situação e o ambiente operacional e de atuar em conformidade com o mesmo.

No entanto, para os efeitos da presente discussão, vamos centrar (uma vez mais!) o nosso foco nos recursos financeiros atribuídos às FFAA, na medida em que se considera que os restantes recursos são fortemente dependentes da disponibilidade daqueles. Embora não seja uma conclusão linear, poderemos afirmar, como ponto de partida, que a escassez de recursos financeiros influencia de forma negativa e determinante a disponibilidade dos outros recursos e que a abundância ou excesso daqueles recursos, se mal aproveitados, gera situações de desperdício e de desvio do foco da missão.

Muitos estudos e artigos de opinião têm sido apresentados sobre a situação atual das FFAA, em termos orçamentais, em que a questão da evolução dos orçamentos ocupa geralmente um papel central¹. Em todos estes estudos, a confirmação do facto de que, desde o final da guerra colonial, a redução dos orçamentos de defesa é uma constante parece ter-se tornado uma inevitabilidade impossível de contrariar. E esta redução resulta não só em valor absoluto, mas em grande medida de cortes e cativações discricionárias, que tanto prejuízo trazem ao normal funcionamento das FFAA. Mas, afinal, porque não é possível encontrar um consenso generalizado na sociedade portuguesa sobre a importância dos gastos com a defesa? Da mesma forma que só nos lembramos dos bombeiros quando a floresta está a arder!

Analisando a questão do orçamento de defesa, inserido no Orçamento Geral do Estado (OGE) consideramos, de uma forma simplista, que aquele está globalmente distribuído por três grandes categorias de custos: os custos com pessoal, os custos de operação e os custos de investimento. Os referenciais internacionais, a experiência recolhida e as lições aprendidas recomendam como boa prática de gestão do orçamento das FFAA em tempo de paz, que aqueles custos sejam respetivamente de 50, 30 e 20% do seu total³.

Naturalmente que estes critérios estarão sujeitos a variações significativas sempre que se alterem os fatores relativos à situação de segurança vivida: paz, crise ou guerra.

É também do conhecimento generalizado que, nos anos mais recentes, uma percentagem significativa do orçamento da defesa tem sido gasta na primeira parcela (custos com pessoal), condicionando significativamente a capacidade de operação e de investimento nas FFAA. Sem aprofundar em demasia esta questão (até porque não é este o foco da presente discussão), importa ter presente que o problema não reside nos custos relativamente elevados com o pessoal, mas com o facto de o orçamento ter vindo a ser reduzido paulatinamente e, como consequência disso, na medida em que não é possível reduzir proporcionalmente o efetivo da mesma forma, resulta aumentada a percentagem daqueles custos. Este fenómeno é por vezes designado como “o estrangulamento das FFAA, por via do orçamento”⁴, o que por si denuncia o carácter negativo desta prática.

A LPM e a LIM foram mecanismos criados com a intenção, entre outras, de tratar em separado do OGE a área especialmente crítica relativa aos investimentos em equipamentos (a primeira) e infraestruturas (a segunda) de defesa. Se a intenção e o conceito são bons, a sua implementação e execução deixam muito a desejar. A LPM e a LIM têm sido utilizadas como mecanismo de *marketing* político, para criar junto da opinião pública a ideia de que o Estado está a investir enormes recursos financeiros na defesa. Não é verdade. Primeiro, porque os dados incluídos na LPM e na LIM são intenções, não são compromissos; depois, porque uma parte significativa da LPM tem sido sujeita a cativações aleatórias e prepotentes, sem critério de razoabilidade; a LIM não tem sido adequadamente financiada, por inadequabilidade das fontes de financiamento nela identificadas; também porque a alocação dos recursos não segue um critério de relação direta com as missões, mas uma lógica de “distribuir o mal pelas aldeias” (leia-se, pelos ramos das FFAA); por fim, porque se verificarmos os níveis de execução da LPM, ficamos muito longe do ideal de 20% do orçamento para investimento, como acima referido.

A obtenção de recursos financeiros das FFAA é garantida a partir de várias fontes de financiamento, que importa considerar⁵: o OGE, as LPM e LIM, o (ex-)PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), União Europeia (UE) e de receitas próprias. O equilíbrio entre todas estas fontes de financiamento, por sua vez agrupadas em orçamento de funcionamento e orçamento de investimento, e a aplicação dos recursos, requer um exercício complexo de planeamento, de alocação e de respeito pelos procedimentos administrativos inerentes a cada um, o que torna o sistema muito opaco e de difícil gestão.

O compromisso de gastos de 2% do PIB com o orçamento da defesa, assumido na Cimeira da OTAN de Gales, em 2014, foi uma forma clara e inequívoca de estabelecer métricas na questão dos recursos financeiros a alocar a esta área. Pela primeira vez, os países aliados colocaram-se de acordo sobre aquilo que é razoável, justo e necessário gastar com a sua própria defesa. No entanto, este compromisso não é respeitado pela maior parte dos parceiros, incluindo Portugal, ao ponto deste desequilíbrio causar fricções entre os diversos países membros, designadamente entre os dois lados do Atlântico. Alguns

dirigentes políticos reconhecem mesmo, de viva-voz, a incapacidade de respeitar os compromissos assumidos⁶.

Por outro lado, a indexação da disponibilidade de recursos financeiros ao PIB, sendo um critério transparente, justo e facilmente mensurável, não considera a variabilidade de fatores acima descrita (paz, crise ou guerra) e não garante uma previsibilidade desejável no planeamento de longo prazo. Ao mesmo tempo, considera-se que o compromisso dos 2% do PIB é expectável no espectro baixo descrito (situação de paz e de percepção de ameaça reduzida, mesmo deixando de parte os restantes fatores de disponibilidade de recursos e de vontade política). Se a ameaça aumentar ou se o país passar para uma situação de crise ou de guerra, é natural que o valor de alocação de recursos financeiros à defesa aumente, da mesma forma que é expectável que aumente a vontade política e a disponibilidade de recursos (tantas vezes à custa de outras áreas). Neste último caso, importa considerar que aquele aumento deve ocorrer tão antecipadamente quanto possível, de forma que o país não seja encontrado desprevenido, já após a materialização da ameaça ou em situação de crise ou guerra.

Utilizando apenas os exemplos do século XX português, poderemos verificar como a alocação de recursos à defesa esteve diretamente relacionada com os fatores acima mencionados⁷. Na participação nacional na Grande Guerra atingiu-se um valor de cerca de 8% do PIB (1918), sendo na altura gasto um total superior a 50% (1917-19) da despesa do Estado no esforço de guerra. Já durante a guerra em África, aqueles valores foram, respetivamente, de cerca de 6% (1966-71) e superior a 20% (1962-70). Como nota de interesse menciona-se o valor de 5% do PIB dedicado à defesa em 1943, em resultado da percepção da ameaça constituída pela II Guerra Mundial. Resulta também desta análise que o Estado, no mínimo, duplicou (em 1918, quadruplicou) os gastos com a defesa em momentos de crise ou guerra, não antecipou estas situações e prolongou um nível extraordinário de custos para além do período mais intenso da crise ou guerra. É assim perceptível a ideia de que a defesa do país não estava preparada para as situações de crise ou guerra, o que se traduziu em custos acrescidos (durante e após o período) e no risco de pôr em causa a segurança nacional. Se algo devemos aprender destes exemplos, é de que os custos com a defesa devem ser atempadamente considerados, desde tempo de paz.

Mesmo na atualidade, são muitas as dificuldades e as incompreensões relativamente ao orçamento da defesa. Desde logo, na utilização de verbas que, estando alocadas à defesa (e como tal contabilizadas para efeito do respeito pelos compromissos assumidos no seio da OTAN), são utilizadas em atividades afins, mas que deveriam, em nosso entender, ser assumidas por outras componentes do Orçamento de Estado: cativações⁸, os custos com os complementos de pensão ainda em vigor⁹, a cobrança de rendas sobre o imobiliário do Estado afeto à defesa¹⁰, as obras de emergência para acorrer à situação de pandemia¹¹, encargos relativos a antigos combatentes e deficientes das FFAA, entre tantos outros. São aquilo que, genericamente, poderemos designar como “os alçapões do orçamento da defesa”.

Um outro aspeto que importa considerar é o da intensa competição pelos recursos, no

seio das FFAA. Numa situação de recursos insuficientes para o cumprimento de todas as missões atribuídas e para a satisfação de todos os compromissos, os ramos das FFAA acabam por entrar numa concorrência desenfreada, dado estarem a competir pelo mesmo “bolo”. E nesta competição vale (quase) tudo, desde campanhas de informação mediática, até à utilização de mecanismos de pressão junto dos decisores políticos e da opinião pública, passando por grupos de lóbis ou simplesmente pelas redes de ligações informais entre os responsáveis das diversas áreas. Quem fica a perder é a essência da instituição, pouco habituada a estas manobras de bastidores onde, em última instância, se pode pôr em causa a coesão e a identidade das próprias FFAA. O exemplo mais ilustrativo desta realidade acontece normalmente no período que antecede a elaboração e aprovação da LPM, onde diferentes mecanismos são utilizados por todos os atores, para que determinado ramo das FFAA seja beneficiado, naturalmente em prejuízo dos outros dois.

É preciso não esquecer que as FFAA são um instrumento muito caro, mesmo dos mais dispendiosos do Estado. A edificação de capacidades, o treino e emprego de forças, a manutenção e sustentação dos meios, bem como a preparação das pessoas têm um custo real muito elevado. Mais elevada ainda é a importância intangível das tradições, dos valores, da história feita ao longo de séculos, dos seus mortos e feridos em combate, o preço de sangue. Tudo isso é insubstituível e impagável e não se compra em qualquer mercado. Por estas razões, a fatura será ainda mais elevada se um país prescindir das suas FFAA ou estas estiverem mal preparadas em situações de crise ou de guerra e, por vezes, até mesmo em tempo de paz.

As necessidades de alocação de recursos às FFAA em tempo de guerra, *versus* as necessidades de tempo de paz ou de crise, será sempre um equilíbrio difícil de conseguir. Sempre houve (e certamente continuará a haver), na maior parte dos países do mundo (exceção feita às grandes potências e a algumas ditaduras), uma tendência para esquecer a importância do investimento na defesa em tempos de paz. Basta percorrer um pouco da História de Portugal para nos apercebermos da triste realidade das FFAA nacionais, em períodos que antecederam crises graves ou guerras. Apenas olhando para o século XX, vemos o estado como a Marinha, o Exército e, mais recentemente a Força Aérea, se encontravam no momento de eclosão da Grande Guerra, da II Guerra Mundial ou da Guerra Colonial¹². Em qualquer um destes casos tivemos de recuperar à pressa o atraso existente, na aquisição de equipamentos, na preparação do pessoal e no treino coletivo, com todos os custos acrescidos, sacrifícios humanos e perda de prestígio nacional e internacional que o tal desinvestimento anterior acarretou.

É por demais sabido que não se aprontam FFAA da noite para o dia ou, dito de outra forma, “*si vis pacem, para bellum*” (se queres a paz, prepara-te para a guerra)¹³. Mas esta é uma lição que nunca aprendemos ao longo de quase nove séculos de história. Será que desta vez poderá ser diferente? Propomo-nos apresentar um modelo equilibrado, simples transparente, sujeito a escrutínio e eficiente, que permita assegurar a alocação de recursos adequados para as FFAA cumprirem as suas missões, com dignidade e eficiência, para que esses recursos possam ser atribuídos de acordo com as reais possibilidades nacionais, sem pretextos para cair na inevitabilidade histórica.

3. Desenvolvimento do conceito

A definição do tipo e volume de recursos necessários às FFAA, a forma como os mesmos são gerados e afetados e, finalmente, um sistema de verificação e ajustamento, que permita aquilatar da sua eficiência, não é uma tarefa fácil. A construção de um modelo que permita abranger todas as etapas, exigirá da inteligência e vontade nacionais um esforço significativo.

Desde logo, importa definir a sequência dos fatores que enformam a determinação quantitativa e qualitativa daqueles recursos. O que deve ser estabelecido em primeiro lugar: o orçamento, as missões/tarefas ou a estrutura organizacional? O que condiciona o quê? Naturalmente que a resposta será um processo convergente, em que os fatores se influenciam mutuamente. No entanto, devem ser definidas balizas claras, mensuráveis, exequíveis e transparentes, com pressupostos de análise que permitam a obtenção de soluções equilibradas. Por exemplo, qual é a tipologia de missões e tarefas que podem ser atribuídas às FFAA em tempo de paz, crise ou guerra¹⁴? Estas missões e tarefas devem ser detalhadamente quantificadas, particularmente em relação aos recursos (humanos, financeiros e materiais) a empenhar, de forma a poder definir-se a estrutura (volume e tipologia de forças e de meios de apoio, treino e sustentação) adequada àquelas missões, bem como os recursos a alocar à mesma. Com estes dois fatores definidos (missões e estrutura), deverá deduzir-se a globalidade dos recursos necessários. A palavra-chave neste processo é “*detalhadamente*”, sendo que em planeamento é sempre aconselhável considerar alguma flexibilidade, para acautelar situações imprevistas.

De igual forma, deve ser considerado aquilo que designaremos por “flexibilidade estruturada”, isto é, os recursos alocados podem ser variáveis ao longo do tempo, em função das necessidades identificadas (em especial considerando as diferentes situações de paz, crise e guerra), mas têm de ser concedidos de acordo com regras claras, justas e escrutináveis. No entanto, deve estar sempre presente o pressuposto de que não é a melhor solução incrementar o volume das FFAA de forma súbita, perante uma situação de emergência, desde logo, porque é imprescindível dotar antecipadamente as unidades e o pessoal do treino necessário ao desempenho das suas missões.

Concretizemos então um possível modelo de alocação de recursos às FFAA, começando por calcular o seu produto e concluindo com o relacionamento entre este e os custos que lhe estão associados. Na definição deste modelo importa contabilizar, tão detalhadamente quanto possível, o produto e os custos das FFAA. Para efeitos de simplificação consideraremos três patamares base de análise: paz, crise e guerra (ver anexo).

O produto das FFAA deve ser contabilizado através do somatório ponderado de diversos fatores, a saber, o efetivo disponível, as missões efetuadas (estruturadas por tipologias), o número de unidades prontas (nas suas diferentes tipologias), a perceção de segurança dos portugueses e o potencial das suas reservas (bens, equipamentos e infraestruturas):

produto das FFAA = (efetivo + missões + unidades + percepções + reservas)/5

Consideramos, como base de raciocínio deste modelo, que todos os fatores têm a mesma ponderação e que o produto das FFAA deve ser apresentado em número abstrato, em intervalo de 1 a 10 para cada parâmetro acima indicado, que permita relativizar o seu valor, bem como estudar a sua variação ao longo do tempo. A forma de contabilizar este valor carece da definição de critérios claros, mas sempre tendo por referência métricas de desempenho objetivas (ver anexo), que podem variar em função da situação vivida (paz, crise ou guerra). Esta fórmula permite um valor máximo de 10, sendo desejável a seguinte distribuição:

	ótimo	desejável	carência
tempo de paz	> 6	> 4 a ≤ 6	> 3 a 4
tempo de crise	> 8	> 5 a ≤ 8	> 4 a 5
tempo de guerra	> 9	>7 a ≤ 9	> 6 a 7

No outro lado deste modelo estão os custos com as FFAA, que, para efeitos de simplificação, consideramos diretamente relacionados com os diversos recursos que lhe são atribuídos. Os recursos financeiros variam de acordo com a situação vivida (paz, crise ou guerra), traduzida no leque de missões atribuídas, mas igualmente com o volume e qualidade dos restantes recursos (humanos, materiais e informacionais), com o investimento realizado e, também, ao longo do tempo. Utilizando como elemento base os recursos financeiros, é possível analisar a sua relação com cada um dos fatores mencionados.

A relação entre as missões atribuídas e os recursos financeiros alocados é uma função aritmética, sendo que só é possível incrementar o número de umas quando também é aumentado o valor dos outros. Na medida em que cada missão tem a sua especificidade, duração, complexidade e volume de meios, a atribuição dos recursos financeiros não se resume a uma mera questão quantitativa, mas igualmente qualitativa. Para efeitos de planeamento daquela alocação, devem ser utilizados valores de referência (históricos ou de outras organizações congêneres), sendo que muitas vezes só após o cumprimento da missão será possível saber com precisão qual o seu custo efetivo. É, conseqüentemente, um cálculo exigente e algo volátil, mas que nem por isso deixa de ser muito importante.

A relação entre os recursos humanos e os recursos financeiros que são dedicados ao seu

desenvolvimento e manutenção é, em princípio, de definição mais linear, dado que existirá uma ligação direta entre o volume do efetivo e o respetivo custo associado. Na medida em que a alteração do efetivo pode ser significativa em função da situação vivida (paz, crise ou guerra), a variação dos custos será igualmente influenciada, mas de uma forma predominantemente quantitativa. No entanto, importa ter presente que as diversas componentes deste custo podem variar significativamente em função da situação vivida; por exemplo, em tempo de paz, os custos com treino individual *per capita* deverão ser maiores do que em tempo de guerra.

A relação entre os recursos materiais e os recursos financeiros é, em parte, semelhante à que foi definida para os recursos humanos. Na medida em que nos referimos a custos associados à operação e manutenção dos recursos materiais, a maior variação resultará, uma vez mais, da situação vivida (paz, crise ou guerra). Embora seja de considerar uma relação aritmética entre estes dois fatores, podem existir condicionamentos que alterem a mesma, tais como, a idade média dos equipamentos, a qualidade e oportunidade da manutenção efetuada, a conservação de equipamento em depósito, entre outras.

Ainda no que diz respeito aos recursos humanos e materiais, considerados no seu conjunto, importa ter presente que não valerá a pena dispor de pessoal em abundância, se não houver equipamento adequado, em quantidade e qualidade para utilizar. E o inverso é igualmente verdadeiro, salvaguardando a situação especial de reservas de guerra, mas também estas sujeitas à disponibilidade de reservistas.

Por último, a relação entre investimento e recursos financeiros pode ser considerada a de maior variabilidade, dado que depende de inúmeros fatores de difícil contabilização, tais como, a vontade política, a perceção da ameaça ou a necessidade de aquisição de novos recursos ou capacidades. Apesar de tudo, deve ser estabelecida uma métrica realista para esta relação, em função das capacidades do país, tendo presente que os investimentos tardios ou urgentes se traduzem normalmente por custos acrescidos muito pesados.

Os recursos financeiros afetos às FFAA devem ser considerados como um custo e, como tal, devem ser contabilizados de forma semelhante à utilizada pelas empresas e organizações, com aplicação de critérios de contabilidade analítica, onde e sempre que seja possível deduzir a sua relação com o produto obtido.

Há que contabilizar um *custo* para os recursos humanos (RH) (que deve considerar valores *per capita* de referência onde se incluem vencimento, alimentação, alojamento, formação, apoio na saúde, segurança no trabalho, apoio social, bem-estar), um custo de operação e manutenção para cada equipamento e infraestrutura (EI) (estratificado por classes de equipamento), um custo para o treino coletivo (TC) considerados todos os diversos escalões de comando, um custo para operações (O) (planeadas e inopinadas), estratificadas por tipologia (missões de soberania, forças nacionais destacadas, missões de cooperação internacional, salvaguarda da vida humana - busca e salvamento marítimo, transporte de pessoas e órgãos -, missões de apoio a outros organismos civis ou do Estado, missões de proteção civil e de satisfação de necessidades da população),

um custo de representação (R) (incluindo preservação da cultura e do património histórico, cerimónias militares, informação pública), um custo de investimento (I) (que deve ser amortizado pelo período de vida útil do respetivo bem), um custo para investigação e desenvolvimento (I&D) e um custo para um fundo de reserva (Res), para fazer face a alterações inopinadas da situação:

$$\text{custo das FFAA} = \text{RH} + \text{EI} + \text{TC} + \text{O} + \text{R} \\ + \text{I} + \text{I\&D} (+ \text{Res})$$

O custo de referência deve ser apresentado em percentagem do OGE aprovado e o valor financeiro deve ser contabilizado em unidade monetária (milhões de euros, M€).

Como valor de referência, tendo presentes os exemplos nacionais acima mencionados (períodos da Grande Guerra, II Guerra Mundial e Guerra Colonial), considera-se que os custos das FFAA deverão ser contabilizados em relação ao PIB, da seguinte forma:

- $\geq 2\%$ em tempo de paz;
- entre 3 e 4 % em tempo de crise;
- entre 5 e 8 % em tempo de guerra.

Os valores de custo e produto das FFAA assim determinados são absolutos. Para que possam ter interesse real, comparativo e evolutivo, importa considerar o seu valor relativo, o que deve ser obtido tendo em atenção as duas variáveis tangíveis mais relevantes do país: população e território:

$$\text{custo relativo} = \frac{\text{custo absoluto}}{\text{indivíduos da população}} \\ \text{(ou área do território)} \\ \text{produto relativo} = \frac{\text{produto absoluto}}{\text{indivíduos da população}} \\ \text{(ou área do território)}$$

Na medida em que a procura (necessidade) do produto pode variar ao longo do tempo, em função da situação de segurança (paz, crise ou guerra), da perceção da ameaça, da disponibilidade de recursos e da vontade política, é natural que sejam definidos patamares relativos a cada uma daquelas variáveis. A procura será mais baixa, quando o país viver em situação de paz, a perceção da ameaça seja mínima, a disponibilidade de recursos reduzida e a vontade política baixa. A procura será máxima quando o país estiver em situação de guerra, a perceção da ameaça for muito elevada, os recursos forem abundantes e a vontade política elevada.

Em termos económicos, a satisfação da procura (produto obtido) resultará sempre do custo que lhe está imputado. Quando a procura é elevada, o custo deverá ser necessariamente alto; quando a procura é residual, o custo tenderá para zero. No entanto, existem outras variáveis a considerar, tais como o custo do reinvestimento, em situação de existência de capacidades perdidas ou minimalistas, nos imponderáveis da situação de segurança e outros aspetos de natureza histórica, cultural, económica, social ou política.

Importa assim considerar um modelo em que todas estas variáveis se conjuguem, de forma a garantir que os recursos financeiros disponibilizados para a defesa estão em consonância com as necessidades, capacidades e intenções da nação. É desejável que os recursos financeiros sejam atribuídos de acordo com a situação presente, antecipando e acautelando o futuro e evitando situações de rutura, que normalmente implicam custos mais avultados, a longo prazo. É igualmente importante que a transparência e a honestidade organizacional presidam aos critérios de alocação dos recursos, evitando situações menos claras, que apenas se traduzem em custos muito elevados, a longo prazo.

4. Conclusões

Em qualquer organização, a atribuição de recursos deve ser feita de acordo com a sua missão e tarefas, com os objetivos que lhe estão atribuídos, bem como as respetivas prioridades. No caso específico das FFAA, esta é uma prerrogativa do Estado, que é igualmente influenciada por outros fatores, tais como a perceção da ameaça, a opinião pública ou a “saúde” financeira do país. O equilíbrio entre os recursos atribuídos e o produto obtido é sempre um exercício de difícil execução, nem sempre feito de forma constante e adequada.

Na atualidade, o modelo de alocação de recursos às FFAA apresenta sérias fragilidades, pela sua aleatoriedade, pela falta de adequabilidade, face às tarefas atribuídas e pela incerteza no planeamento de longo prazo. É assim fundamental apresentar ideias que permitam identificar caminhos mais eficientes na atribuição dos recursos, por natureza sempre escassos, de modo a garantir a eficiência da sua utilização.

No conjunto global do que designamos por “recursos”, consideram-se não só os de natureza financeira, mas também os humanos, os materiais e os informacionais. Na medida em que a disponibilidade dos primeiros é determinante para obtenção e manutenção dos restantes, o modelo apresentado centra-se (embora não se resuma) na discussão em torno da disponibilidade daqueles, em particular dada a tendência da sua diminuição relativa ao longo dos últimos 40 anos.

Os custos na área da defesa englobam três grandes categorias: pessoal, operação e investimento, sendo desejável que seja dedicada a cada uma, respetivamente, uma proporção de 50, 30 e 20% do orçamento de defesa. Nos anos mais recentes, os custos

com pessoal ganharam um peso relativo demasiado excessivo, em grande medida como resultado da redução dos orçamentos atribuídos. Os custos de operação são, na sua maioria, suportados pelo orçamento corrente da defesa. Na área dos investimentos, existem instrumentos próprios destinados a satisfazer as necessidades das FFAA, designadamente a LPM e a LIM.

Com a adoção do referencial de gastos na área da defesa de 2% do PIB, assumido pelos parceiros da Aliança, em 2014, definiu-se um valor claro relativamente a esta questão, mas que não tem sido geralmente respeitado por muitos dos países, incluindo Portugal. Esta referência, definida para tempo de paz, apresenta a limitação de não dar indicações relativamente às situações de crise ou de guerra, criando assim limitações no planeamento de longo prazo.

Historicamente verifica-se que a defesa do país não se encontrava preparada para situações de crise ou de guerra quando estas eclodiram, o que se traduziu em despesas acrescidas em momentos de necessidade e num risco maior para a segurança nacional. No presente, o orçamento de defesa está condicionado, não só pela sua reduzida dimensão, mas também pela utilização sistemática de “alçapões”, que condicionam seriamente a sua execução. A competição pelos recursos entre as partes interessadas (leia-se, entre os ramos das FFAA), torna-se assim uma inevitabilidade, com todas as consequências indesejáveis que daí decorrem.

É do senso comum a ideia de que as FFAA são um instrumento caro, mas também é sabido que a sua ausência ou ineficácia tem um preço ainda maior. Naturalmente que existe uma tendência para, em tempo de paz, remeter o investimento na defesa para uma prioridade mais baixa. Mas é preciso não esquecer que a preparação e a disponibilidade do instrumento militar requerem tempo e investimento, pelo que importa definir um modelo que permita a adequada e atempada alocação de recursos, de modo que as FFAA possam cumprir as suas missões com dignidade e eficiência.

O modelo proposto exige a contabilização dos recursos de acordo com as missões atribuídas e a estrutura necessária para as cumprir, recorrendo a indicadores claros, mensuráveis, exequíveis e transparentes. Surge então a necessidade de determinar, tão detalhadamente quanto possível, valores relativos aos custos (de uma forma simples, a considerar em termos de orçamento de defesa) e ao produto disponibilizado (isto é, o resultado obtido pelas FFAA no cumprimento das suas missões). Ao contrário do habitual, considera-se que esta contabilização deve ser feita não só para situação de paz, mas também igualmente para as situações de crise e de guerra.

O produto das FFAA é determinado pelo seu efetivo disponível, pelas missões que cumpre, pelo número de unidades disponíveis, pela perceção de segurança dos seus concidadãos e pelo potencial das suas reservas. Os custos das FFAA são contabilizados através dos recursos financeiros gastos nas áreas de pessoal, operação (incluindo gastos com equipamento e infraestrutura, treino coletivo, operações e representação) e investimento (que inclui também custos de investigação e desenvolvimento), aos quais deve ser acrescentado um valor de reserva, para enfrentar situações imprevistas.

Considera-se como valor de referência para o orçamento de defesa 2% do PIB em situação de paz. De igual forma, deve ser prevista a possibilidade daquele valor crescer para 3 a 4% em situação de crise e para 5 a 8% em situação de guerra. A distribuição entre as áreas de pessoal, operação e investimento também será ajustada entre si, em situação de crise ou de guerra. Estes são valores absolutos que, para efeitos comparativos importa relativizar, a fim de obter um termo comparativo com os nossos parceiros ou ao longo do tempo, podendo para isso recorrer-se às variáveis tangíveis população e território.

Sabendo-se que, como em qualquer organização, a procura determina o custo, em tempo de paz são expectáveis gastos mais baixos com a defesa e, naturalmente o inverso verificar-se-á, em tempo de crise ou de guerra. Os recursos para as FFAA serão sempre atribuídos de acordo com as disponibilidades do país, as prioridades, intenções, percepções e vontade política. Para além da necessidade de as FFAA executarem aquilo que há muito tempo é prática nas organizações de sucesso, isto é, contabilidade analítica (com as devidas ressalvas), importa que os decisores políticos assumam a vontade de corrigir as enormes vulnerabilidades do atual modelo de alocação de recursos à área da defesa.

Apesar da consciência de que o modelo proposto não será facilmente aceite pelos decisores políticos, dado que, comparativamente com o atualmente existente, lhes retiram o seu enorme poder discricionário, importa colocar acima de tudo o interesse nacional. É requerida transparência e honestidade organizacional, que permitam uma correta atribuição de recursos às FFAA, tendo presente a insubstituível missão que prestam ao país, a necessidade de estarem devidamente preparadas antes de serem empregues e que evitem custos posteriores (humanos e materiais) incomportáveis, caso a situação não seja atempadamente acautelada. A prática e os resultados dos anos recentes (e não só) ensinam-nos que o país só se preocupa verdadeiramente com a área da defesa quando vive situações limite. Seja por via da redução do investimento, seja pela menor atenção aos assuntos da segurança ou por vontade política assumida, a atribuição de recursos à defesa não pode ser deixada ao acaso. É um assunto demasiado sério, para que se reduza à competição pelos orçamentos, tão comum na nossa *praxis* política, para que uma vez mais não se aplique o velho adágio popular, “*casa onde não há pão...*”.

Anexo - Proposta de modelo para a contabilização do produto e dos custos das FFAA

Produto das FFAA

- efetivo disponível: em número de indivíduos prontos; os reservistas poderão ser convocados, de acordo com a legislação, sendo contabilizados com fator 0,5 (isto é, cada dois reservistas equivalem a um militar pronto); para a efeitos de indexação

consideraram-se os seguintes coeficientes:

- 10 \geq 1,5% da população total
- 8 \geq 1,0% da população total
- 6 \geq 0,5% da população total
- 4 \geq 0,4% da população total
- 2 \leq 0,3% da população total

- número e importância das missões efetuadas: em cada tipologia devem ser consideradas a quantidade e o impacto das missões efetuadas, considerando um coeficiente máximo de 2 para cada uma:

- 2 (max) - missões de soberania
- 2 (max) - missões de paz e humanitárias
- 2 (max) - missões de cooperação internacional
- 2 (max) - missões de apoio a outros organismos civis ou do Estado
- 2 (max) - missões de proteção civil e de satisfação de necessidades da população

- número de unidades prontas: apenas devem ser consideradas unidades completas (nível de preenchimento de QOP e QOM superior a 80%), treinadas e prontas para ação:

- 3 (max) - unidades navais: fragatas, corvetas, patrulhas, submarinos, fuzileiros
- 3 (max) - unidades terrestres: brigadas, batalhões, companhias
- 3 (max) - unidades aéreas: caças, transporte, defesa aérea, vigilância
- 1 (max) - unidades conjuntas: forças especiais, ciberdefesa, informações

- percepção de segurança dos portugueses: em resultado de inquéritos de opinião, focados no âmbito da confiança nas FFAA para fazerem face às ameaças internacionais e ao apoio interno às situações de emergência, numa escala contínua de 1 a 10, em que:

- 1 a 2 - nada seguro
- 3 a 4 - pouco seguro

- 5 a 6 - medianamente seguro
- 7 a 8 - muito seguro
- 9 a 10 - extremamente seguro

- potencial das reservas (para apoio a situações de emergência interna): de acordo com a disponibilidade imediata de bens (alimentos, medicamentos, água, combustíveis), equipamentos (geradores, máquinas de engenharia, transporte, tendas, roupa de cama, purificação de água, bombagem, combate a incêndios, desinfecção e descontaminação, armazenamento de frio) e infraestruturas (alojamento, camas de internamento, triagem, armazenamento); para efeitos de indexação, consideram-se os seguintes fatores:

- 10 - capacidade para apoiar até 100.000 pessoas
- 8 - capacidade para apoiar até 50.000 pessoas
- 6 - capacidade para apoiar até 20.000 pessoas
- 4 - capacidade para apoiar até 15.000 pessoas
- 2 - capacidade para apoiar até 10.000 pessoas

Custos das FFAA

- recursos humanos: considerar o custo médio *per capita* para vencimento e abonos, alimentação, fardamento, alojamento, formação individual, apoio de saúde, segurança no trabalho, apoio social, bem-estar.

- equipamentos e infraestruturas: considerar o custo de operação e manutenção para cada tipo de equipamento e infraestrutura, estratificado por classes.

- treino coletivo: considerar os diversos escalões de comando, tendo em vista a certificação de forças; só é considerada pronta (para efeitos da contabilidade do produto) uma força completa, treinada e certificada.

- operações: contabilizar os custos de todas as operações realizadas (planeadas e inopinadas), de acordo com as respetivas tipologias:

- missões de soberania;
- missões de paz e humanitárias;
- missões de cooperação internacional;

· missões de apoio a outros organismos civis ou do Estado;

· missões de proteção civil e de satisfação de necessidades básicas da população.

- representação: considerar, entre outros, os custos com a preservação e divulgação da cultura e do património histórico, cerimónias militares, informação pública.

- investimento: contabilizar o custo de investimento em ciclos anuais, que deve ser amortizado pelo período de vida útil do respetivo bem ou serviço.

- investigação e desenvolvimento: contabilizar os custos efetuados pelos centros de investigação e desenvolvimento na procura de novos procedimentos, equipamentos, materiais ou outros, com aplicação no universo da defesa.

- fundo de reserva: considerar um acréscimo de 10% ao somatório de todos os custos anteriores; este valor não será contabilizado no orçamento de defesa corrente, devendo ser garantido que está disponível para utilização no OGE, em caso de absoluta necessidade.

Situação de paz

Produto das FFAA

- efetivo disponível:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
4	3	2

- número e importância das missões efetuadas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
6	4	2

- número de unidades prontas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
6	4	3

- percepção de segurança dos portugueses:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
10	8	6

- potencial das reservas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
6	4	2

Custos das FFAA

Os valores apresentados abaixo referem-se à percentagem do orçamento atribuído. O valor total do orçamento atribuído em tempo de paz não deverá ser inferior a 2 % do PIB.

- recursos humanos:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 50 % + 4 % TOT ¹⁵	50 %	< 50 % - 4 % TOT

- equipamentos e infraestruturas:

valor superior	valor de referência	valor inferior

> 10 % + 2 % TOT	10 %	< 10 % - 2 % TOT
------------------	------	------------------

- treino coletivo:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 8 % + 2 % TOT	8 %	< 8 % - 2 % TOT

- operações:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 10 % + 2 % TOT	10 %	< 10 % - 2 % TOT

- representação:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 2 % + 0,5 % TOT	2 %	< 2% - 0,5 % TOT

- investimento:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 15 % + 2 % TOT	15 %	< 15 % - 2 % TOT

- investigação e desenvolvimento:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 5 % + 1 % TOT	5 %	< 5 % - 1 % TOT

- fundo de reserva:

valor ótimo	valor de referência	valor inferior
> 10 % + 2 % TOT	10 % *	< 10 % - 2 % TOT

* Este valor é calculado sobre o total dos restantes custos

Situação de crise

Produto das FFAA

- efetivo disponível:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
6	4	3

- número e importância das missões efetuadas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
8	6	4

- número de unidades prontas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
8	6	4

- percepção de segurança dos portugueses:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
10	9	8

- potencial das reservas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
8	6	4

Custos das FFAA

Os valores apresentados abaixo referem-se à percentagem do orçamento atribuído. O valor total do orçamento atribuído em tempo de crise deverá variar entre a 3 e 4% do PIB.

- recursos humanos:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 45 % + 4 % TOT	45 %	< 45 % - 4 % TOT

- equipamentos e infraestruturas:

valor superior	valor de referência	valor inferior
$> 10 \% + 2 \% \text{ TOT}$	10 %	$< 10 \% - 2 \% \text{ TOT}$

- treino coletivo:

valor superior	valor de referência	valor inferior
$> 10 \% + 2 \% \text{ TOT}$	10 %	$< 10 \% - 2 \% \text{ TOT}$

- operações:

valor superior	valor de referência	valor inferior
$> 11 \% + 2 \% \text{ TOT}$	11 %	$< 11 \% - 2 \% \text{ TOT}$

- representação:

valor superior	valor de referência	valor inferior
$> 2 \% + 0,5 \% \text{ TOT}$	2 %	$< 2 \% - 0,5 \% \text{ TOT}$

- investimento:

valor superior	valor de referência	valor inferior
----------------	---------------------	----------------

> 18 % + 2 % TOT	18 %	< 18 % - 2 % TOT
---------------------	------	---------------------

- investigação e desenvolvimento:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 4 % + 1 % TOT	4 %	< 4 % - 1 % TOT

- fundo de reserva:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 10 % + 2 % TOT	10 % *	< 10 % - 2 % TOT

* Este valor é calculado sobre o total dos restantes custos

Situação de guerra

Produto das FFAA

- efetivo disponível:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
8	6	4

- número e importância das missões efetuadas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
10	8	6

- número de unidades prontas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
10	8	6

- percepção de segurança dos portugueses:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
10	9	8

- potencial das reservas:

valor ótimo	valor desejável	valor de carência
10	8	6

Custos das FFAA

Os valores apresentados abaixo referem-se à percentagem do orçamento atribuído. O valor total do orçamento atribuído em tempo de guerra deverá variar entre a 5 e 8 % do PIB.

- recursos humanos:

valor superior	valor de referência	valor inferior
----------------	---------------------	----------------

> 40 % + 4 % TOT	40 %	< 40 % - 4 % TOT
---------------------	------	---------------------

- equipamentos e infraestruturas:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 10 % + 2 % TOT	10 %	< 10 % - 2 % TOT

- treino coletivo:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 10 % + 2 % TOT	10 %	< 10 % - 2 % TOT

- operações:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 28 % + 3 % TOT	28 %	< 28 % - 3 % TOT

- representação:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 2 % + 0,5 % TOT	2 %	< 2 % - 0,5 % TOT

- investimento:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 9 % + 1 % TOT	9 %	< 9 % - 1 % TOT

- investigação e desenvolvimento:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 1 % + 0,5 % TOT	1 %	< 1 % - 0,5 % TOT

- fundo de reserva:

valor superior	valor de referência	valor inferior
> 10 % + 2 % TOT	10 % *	< 10 % - 2 % TOT

* Este valor é calculado sobre o total dos restantes custos

Resumo

produto	valor ótimo			valor desejável			valor de carência		
	paz	crise	guerra	paz	crise	guerra	paz	crise	guerra
efetivo disponível	4	6	8	3	4	6	2	3	4
missões efetuadas	6	8	10	4	6	8	2	4	6
unidades prontas	6	8	10	4	6	8	3	4	6
percepção de segurança	10	10	10	8	9	9	6	8	8
potencial das reservas	6	8	10	4	6	8	2	4	6
produto das FFAA	6,4	8	9,6	4,6	6,2	7,8	3	4,6	6

custos (em %)	paz	crise	guerra
recursos humanos	50 %	45 %	40 %
equipamentos e infraestruturas	10 %	10 %	10 %
treino coletivo	8 %	10 %	10 %
operações	10 %	11 %	28 %
representação	2 %	2 %	2 %
investimento	15 %	18 %	9 %
investigação e desenvolvimento	5 %	4 %	1 %
total	100 %	100 %	100 %

¹ Conceito apresentado em 1948, por Paul Samuelson, prémio Nobel da Economia, no seu livro *“Introdução à Economia”*.

² Vide, por exemplo, https://janusonline.pt/images/anuario2013/2013_1_27.pdf (consultado em 20 de maio de 2021).

³ Vide, para esta discussão, “O orçamento da Defesa e o Orçamento das Forças Armadas”, General Gabriel Augusto do Espírito Santo, in Revista Militar nº 2482, novembro de 2008.

⁴ Ver, por exemplo, http://www.aofa.pt/rimp/LDN_LOBOFA_Directiva_Ministerial_Comunicado_2014JUN06.pdf (consultado em 20 de maio de 2021).

⁵ Ver: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9961/1/TII%20Cor%20Mata%20Modelo%20Financiamento%20F_Armadas%20VFinal.pdf (consultado em 20 de maio de 2021).

⁶ Ver, por exemplo, <https://tvi24.iol.pt/politica/azeredo-lopes/2-do-pib-para-gastos-com-defesa-na-nato-e-ab>

surdo (consultado em 20 de maio de 2021).

7 Ver “*Grande Guerra e Guerra Colonial: Quanto Custaram aos Cofres Portugueses?*”, de Ricardo Ferraz, disponível em https://www.gee.gov.pt//RePEc/WorkingPapers/GEE_PAPERS_122.pdf (consultado em 19 de maio de 2021).

8 Ver, por exemplo, <https://observador.pt/2019/05/27/infraestruturas-e-defesa-lideram-lista-decativacoes-c-enteno-ainda-trava-despesa-de-quase-mil-milhoes-de-euros/> (consultado em 20 de maio de 2021).

9 Nos termos do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro.

10 Portaria 397/2019, de 21 de novembro, disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/126365739> (consultado em 20 de maio de 2021).

11 Ver, por exemplo: <https://www.dn.pt/politica/desvio-de-24-milhoes-o-que-e-uma-derrapagem-pergunta-ministro-da-defesa-13383666.html> (consultado em 24 de maio de 2021).

12A Força Aérea, como ramo independente, apenas foi criada em 1952, pelo que, em rigor, apenas se aplica esta afirmação relativamente à Guerra Colonial.

13 Frase atribuída ao autor romano, do quarto ou quinto século, Flávio Vegécio.

14 As missões das FFAA estão definidas nas leis e documentos estruturantes da defesa nacional, a saber, Lei de Defesa Nacional, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Conceito Estratégico Militar, Missões das FFAA, Sistema e Estrutura de Forças.

15 TOT é o valor total do orçamento de defesa atribuído.