

Potencial Estratégico Nacional - Reservas Estratégicas e Mobilização de Recursos

Coronel Tirocinado
Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos



Introdução*

As mudanças no contexto internacional de segurança e defesa, os riscos e desafios atuais e a natureza ainda marcadamente física e cinética da conflitualidade (e.g., caso da guerra na Ucrânia) têm contribuído para alterar a percepção da potencial ameaça real que pende sobre os países, a integridade dos seus territórios, a defesa e segurança das respetivas populações e o normal funcionamento das instituições. Em Portugal, e em muitos outros países ocidentais, o debate público, marcado pela “guerra em direto”, é cada vez mais elaborado na narrativa e na explicação da evolução da situação no terreno, dos seus impactos e do futuro do conflito e das relações internacionais, ao mesmo tempo que se suscita, com referência ao pretérito, “renovadas” inquietações que se admitiam (ou pretendiam) “esquecidas”.

As intervenções públicas diárias e os comentários críticos, por vezes tecnicamente completos, têm sublinhado debilidades concretas em relação às Forças Armadas (FFAA) e à área da Defesa (e.g., resultantes de opções políticas), mas carecem da abrangência, orientação e consequência de uma verdadeira “resposta institucional” e de uma estratégica estruturada. A continuada ausência deste tipo de resposta em Portugal, a confirmar-se, significará a perda de mais uma oportunidade, uma enorme oportunidade, para inverter o progressivo desinvestimento na Defesa e para melhorar a capacidade instalada nacional, bem como para reforçar o conceito de cidadania e os laços entre FFAA e Sociedade. E o decorrer do tempo não parece jogar a favor desta concretização, por conduzir à saturação de informação e, também por isso, tender a considerar-se a situação gradualmente “menos inaceitável”, o que equivale a dizer que, nestas circunstâncias, o tempo está a retirar relevância social e política aos relatos diários do conflito e a desvanecer a percepção sobre a referida “ameaça”.

Quando nos focamos no contexto nacional português e na componente militar da defesa,

assume particular cuidado o número de efetivos das FFAA, muito condicionado pela constante redução ocorrida nos últimos anos. Assume igualmente preocupação, de acordo com a dimensão das necessidades, a definição e concretização dos mecanismos que garantam o crescimento desses efetivos se e quando for necessário. São ainda preocupação, de entre várias outras, os materiais, equipamentos e sistemas de armas, a sua quantidade e estado operacional e a respetiva interoperabilidade desses sistemas e equipamentos. Por último, é essencial avaliar a capacidade instalada (atual) de acolher, alojar e alimentar e, depois, formar e/ou treinar um grande número de efetivos, alguns deles (a sua maioria) sem qualquer experiência militar.

Numa perspetiva mais abrangente, em relação a todas as componentes da defesa, a preocupação maior situa-se na elevada complexidade, incompletude e dependência ambiental do Sistema Nacional de Mobilização e Requisição (SNM&R) e no escasso conhecimento do público em geral, bem como de experiência institucional atual sobre os mecanismos de convocação, mobilização e requisição dos meios necessários a um eventual esforço de guerra, que pode ser sempre mais ou menos prolongado. As fragilidades e limitações económicas do Estado (e.g., energéticas, alimentares, de abastecimento) e a questão demográfica são exemplo da referida complexidade e dependência.

Face à escassez de estudos e à desatualização de normativos estruturantes, com este pequeno artigo pretende-se contribuir para a construção de uma base de reflexão e aprofundamento da temática dos recursos associados à Defesa Nacional em Portugal. O alinhamento de tópicos proposto, decorrente do desenvolvimento de uma investigação em curso em torno dos principais problemas e disfunções que condicionam a obtenção, operacionalização e preservação dos recursos da Defesa, centra-se em dois grandes vetores: (1) diagnóstico da situação atual e (2) resposta (ainda que aqui de alguma forma mitigada) aos maiores desafios que as FFAA e o país enfrentam. Para o efeito, são analisados o quadro legal e concetual de referência, os fatores que delimitam a obtenção e a preservação de capacidades militares em ‘tempo de paz’, bem como os constrangimentos ao crescimento de valências militares complementares e à capacidade instalada geral do país para, em ‘situação de exceção’, continuar a garantir a Defesa Nacional.

1. Do quadro legal e concetual

a. Legislação (principais referências)

Em relação ao Quadro Legal, como principais referências, desde logo, a Constituição da República Portuguesa (CRP), que:

- Define que “A defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses” (CRP, 2005, art.º 276.º n.º 1 - “Defesa da Pátria, serviço militar e serviço cívico”), remetendo para a Lei ordinária a regulação do serviço militar;

- Determina, como uma das tarefas fundamentais do Estado, a criação das condições que garantam a Defesa Nacional (Art.º 273.º n.º 1), que, sublinhe-se, também é “assegurada e exercida no quadro dos compromissos internacionais”, competindo às FFAA a “defesa militar da República” (Art.º 275.º n.º 1 - “Forças Armadas”);

- Define, igualmente, que é “Reserva absoluta de competência” da Assembleia da República legislar sobre (Art.º 164.º, al. d) e e)):

“d) A Organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas”;

“e) Regimes do estado de sítio e do estado de emergência”, remetendo para leis específicas a sua regulação e onde são fixadas “[...] as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificarem essas situações.” (n.º 7) - apresenta como “situações de exceção à normalidade democrática e normal funcionamento do Estado”, as correspondentes ao “estado de sítio” e ao “estado de emergência”, cuja declaração (a todo, ou a parte do território nacional) se destina a fazer face, para além de “grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática” ou de “calamidade pública”, a situações de “agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras”.

Por sua vez, a Lei de Defesa Nacional (LDN), entre outras disposições, define que a organização das FFAA “deve permitir que a transição para o estado de guerra se processe com o mínimo de alterações possível” (LDN, 2021), para o que se prevê que esta transição permita o crescimento de forças, baseado no modelo de prestação de serviço militar em vigor, recorrendo-se, em caso de Convocação e Mobilização (C&M), à possibilidade de prestação de serviço militar efetivo na modalidade de Recrutamento Excepcional (RE), o que inclui os cidadãos nas situações de Reserva de Disponibilidade (RD) e Reserva de Recrutamento (RR) (LDN, 2008, 2021).

A Lei do Serviço Militar (LSM) (1999) regula o serviço militar, fixando “[...] as formas, a natureza voluntária ou obrigatória, a duração e o conteúdo da respetiva prestação”, sendo que, no seu artigo 1.º (“Conceito e natureza do serviço militar”), replica a ideia que “A defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses”.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), enquanto “instrumento indispensável para a resposta nacional”, pressupõe a existência de “[...] uma estratégia nacional, cuja credibilidade seja reconhecida e capaz de mobilizar os portugueses”, enfatizando-se que essa estratégia seja integrada nas dimensões civil e militar; considera ser indispensável prever uma “capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação ou mobilização”, sendo “fundamental implementar um efetivo sistema” que possa fazer face às atuais ameaças e riscos (CEDN, 2013).

As Leis Orgânicas do Ministério de Defesa Nacional (MDN), do Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA) e dos ramos e os Decretos Regulamentares dos ramos, em conjunto, constituem um importante suporte legal para atribuição de responsabilidades específicas no âmbito da C&M em relação à componente militar de defesa.

Por fim, merece especial referência a Lei n.º 20/95, de 13 de julho, a partir do que se pretendia regular a “mobilização e a requisição no interesse da defesa nacional”, e, como previsto no próprio diploma, entraria em vigor com o respetivo regulamento, embora nunca tenha sido regulamentada. O texto desta lei, já desatualizado (e.g., ainda faz referência aos Governos Cívicos e ao território de Macau sob Administração Portuguesa), define o “Sistema Nacional de Mobilização e Requisição”, a “Preparação” e as “Competências do Governo” (artigos 6.º, 7.º e 9.º) e de outras entidades, entre vários outros aspetos associados ao Sistema de M&R.

b. Conceitos estruturantes

No que concerne aos Conceitos Estruturantes, uma referência particular para os seguintes:

- Potencial Estratégico Nacional (inc. Fatores Estruturais)

- A Definição do conceito remete para uma capacidade de o Estado ter uma força e de a aplicar para atingir determinados objetivos, com particular sublinhado para os objetivos definidos no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013; 2020).

- Como prescrito no CEDN (2020), o potencial estratégico nacional será sempre função dos recursos que a Nação pode disponibilizar, embora, seja determinante a “forma racional e inteligente” como esses recursos são utilizados na edificação de uma capacidade nacional de atuação efetiva.

- Com referência às fórmulas de cálculo do Potencial Estratégico (e.g., de Spykman), este conceito orienta para uma integração de esforços e uma maior coesão a todos os níveis.

- Podem ser fatores influenciadores/elementos multiplicadores (de que o País dispõe, se dispor de facto), designadamente:

Económicos e financeiros;

Humanos, materiais, infraestruturas;

Tecnológicos (e.g., Base Tecnológica Nacional);

Científicos, de produção e inovação;

Incluem-se aspetos intangíveis (e.g., fatores geográficos e históricos, de identificação e coesão nacional; a vontade coletiva, a cultura e o espaço linguístico; as comunidades de emigrantes) (CEDN, 2020);

E ainda o quadro cooperativo (que podemos e devemos aqui associar), as vantagens da pertença a organizações internacionais, que decorrem da capacidade que Portugal teve/continua a ter em fazer pontes e cooperar a diversos níveis (e.g., a participação na

OTAN, na UE, na CPLP) - de onde decorre a possibilidade de partilhar capacidades de defesa, entre muitas outras vantagens, designadamente económicas e financeiras.

- Reservas Estratégicas

- As Reservas Estratégicas são a expressão prática de uma parte do Potencial Estratégico e objeto de intervenção das Políticas de Defesa Nacional;
- O Estado deve poder assegurar as reservas (estratégicas) indispensáveis à segurança do país, nomeadamente nos planos da energia, das comunicações, dos transportes, dos abastecimentos, da alimentação e da saúde, a preservação de infraestruturas críticas essenciais, etc. (CEDN, 2020, pp. 32, 33);
- A constituição e manutenção de reservas estratégicas de bens essenciais - que garantam a autonomia necessária em períodos críticos -, são, assim, funções e deveres permanentes do Estado, como resposta à evolução do ambiente estratégico e às respetivas ameaças e riscos (CEDN, 2020).

- Convocação e Mobilização Militar

- No CEDN (2020, p. 39) considera-se que “As exigências das respostas ao atual quadro de ameaças e riscos tornam indispensável que se tenha em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação e mobilização. É, por isso, fundamental implementar um efetivo sistema de convocação e mobilização, bem como incrementar a constituição de reservas de guerra.
- O Sistema de C&M Militar, cujo conceito pressupõe o serviço militar, visa garantir os efetivos mínimos necessários em situações excecionais, recorrendo-se, para isso, a mecanismos de crescimento em função de situações específicas, ao mesmo tempo que a lei remete para quadros de emprego, âmbito e corresponsabilidades diferentes (Convocação versus Mobilização), como se expressa sumariamente nos dois quadros seguintes.
- No caso da Convocação, a lei prevê três situações tipo, com o respetivo desenvolvimento:

Sit.	Efeitos	Obtenção	Ativação	Lapso...	Impacto
------	---------	----------	----------	----------	---------

1	Satisfação das necessidades fundamentais das FFAA (âmbito dos objetivos permanentes da PDN) - acautela a eventual falta de voluntariado, a base do serviço militar em tempo de paz	RR Volunt. da RD	Decreto-lei (com 60 dias antecedência)	Períodos de quatro meses, prorrog./ até 12 meses	Financeiro; Social; Político; .../... Provas de Class. Sel. + Formação e Treino (RR)
2	Reciclagem Treino, Exercícios; Manobras Militares Aplicável a um ou mais períodos, desde que na totalidade não sejam superiores a dois meses	RD	Portaria do MDN (com 60 dias antecedência)	6 anos subseq. fim serviço efetivo e até 35 anos idade	
3	Perigo de Guerra; agressão iminente ou efetiva por força estrangeira (situação transitória, até que seja decretada a Mobilização)	Toda RD RR	Decreto-lei	O que for definido	

- No caso da Mobilização (Militar), é exigida uma lei da Assembleia da República:

Sit. tipo	Efeitos	Ativação	Obtenção	Impacto
-----------	---------	----------	----------	---------

Mobilização Militar	Declaração de Guerra ou estados de "Sítio" ou de "Emergência" (perigo de Guerra; agressão iminente) ¹	Lei da AR	RD RR	(Idem)
---------------------	--	-----------	----------	--------

- Sistema Nacional de Mobilização e Requisição (SNM&R) - pode ser definido como um "[...] conjunto de órgãos e serviços encarregados de assegurar a preparação e a execução da M&R, bem como dos preparativos inerentes" (Lei n.º 20/95, de 13 de julho, art.º 6.º). Enquanto procedimento de Estado, a M&R pressupõe um "[...] conjunto de ações preparadas e desenvolvidas (...), com oportunidade e eficácia, destinadas à obtenção dos recursos humanos e materiais imprescindíveis para a garantia e realização integral dos objetivos permanentes da política de defesa nacional [...]" (Lei n.º 20/95, de 13 de julho, art.º 2.º).

- Meios Humanos (quem está sujeito a MOBILIZAÇÃO?):

- Pode abranger a totalidade ou uma parte da população e pode ser imposta por períodos de tempo, por áreas territoriais e por sectores de atividade (LDN, 2021, art.º 38.º, n.º 2);
- Prevê-se que estejam sujeitos a mobilização os cidadãos portugueses, residentes em Território Nacional e no estrangeiro (Lei n.º 20/95, de 13 de julho, art.º 3.º);
- A Mobilização Militar (ativada por lei da AR) destina-se à prestação de serviço militar efetivo, enquanto a Mobilização Civil se destina ao desempenho de tarefas que permitam o regular funcionamento de estruturas empresariais e serviços, civis ou militares, públicos, privados ou cooperativos, bem como o eventual reforço e adaptação dos mesmos, conforme as circunstâncias o determinem, desde que sejam necessários à integral realização dos objetivos permanentes da política de defesa nacional (Lei n.º 20/95, art.º 28.º).

- Outros Meios (quem/o quê está sujeito a REQUISICÃO?):

- A requisição tem natureza militar ou civil (Lei n.º 20/95, art.º 4.º);
- Pode incluir bens móveis e imóveis, materiais e imateriais, indispensáveis para a defesa nacional que não seja possível ou conveniente obter de outro modo (LDN, 2021, art.º 39.º, n.º 1);
- Pode ainda incidir sobre empresas, serviços (e.g., de saúde, transportes, energia), estabelecimentos industriais, comerciais ou científicos e bens que sejam objeto de

propriedade intelectual e industrial (LDN, 2021, art.º 39.º, n.º 2; Lei n.º 20/95, art.º 3.º);

- A requisição cessa quando os bens requisitados deixem de ser necessários (LDN, 2021, art.º 39.º, n.º 3);

- Pode conferir o direito a indemnização (LDN, 2021, art.º 39.º, n.º 4).

- No Processo de M&R está, assim, em causa a prestação de serviço militar efetivo e também a obtenção e afetação dos recursos humanos civis e materiais (militares e civis) imprescindíveis para o desempenho e regular funcionamento das estruturas referidas, conforme as circunstâncias o determinem, desde que sejam necessários à integral realização dos objetivos permanentes da Política de Defesa Nacional (Lei n.º 20/95, art.º 28.º).

- Tal como no caso da C&M, a M&R tem impactos ao nível financeiro, social, político e outros, e pressupõe a utilização de critérios de seleção (“recrutamento seletivo”), com eventual prestação prévia de provas de aptidão e necessidade de formação e treino específicos.

Referem-se ainda dois outros conceitos: “reservistas” e “forças de reserva”.

- Reservista: qualquer homem ou mulher, sem atividade militar permanente, que pode ser chamado para prestar serviço, seja voluntário, ex-militar ou conscrito (NATO, 2012). No atual enquadramento legal, em Portugal, são reservistas os cidadãos na situação de RR e RD, assim como os militares nos regimes de voluntariado e de contrato (RV/RC), dado tratar-se de uma prestação temporária do serviço efetivo.

- Forças de Reserva: embora existam realidades diferentes (complementares) em outros países, em contexto nacional português, e no âmbito desta reflexão, o conceito corresponde a dois grupos de reservistas, à RR e à RD.

2. Do diagnóstico do Sistema Nacional de Mobilização e Requisição - Modelo e Operacionalização

Este diagnóstico foi feito com base numa análise SWOT², suportada no estudo do atual quadro legal de referência e em revisão de literatura (alguns estudos sobre o tema), e, cumulativamente, numa perspetiva complementar, a partir de uma análise crítica sobre “Capacidades de Defesa”.

a. Análise SWOT

Referem-se, de forma abreviada, os fatores que resultam desta análise.

- Ambiente Interno (forças e fraquezas)

- Forças/Pontos Fortes

Constituição de reservas de mobilização mais bem preparadas, decorrentes do atual modelo de profissionalização das FFAA, embora de menor dimensão;

Dispersão do dispositivo territorial do Exército e dos órgãos de recrutamento e seleção (Centros de Recrutamento, Gabinetes de Atendimento e Centros de Classificação e Seleção), estrutura esta que, em situações de necessidade de crescimento de efetivos, pode (e deve) ser considerada em proveito dos três ramos, necessitando, no entanto, de ser reforçada e associada às estruturas similares da Marinha e da Força Aérea;

Definição prévia de algumas competências/atribuições dos órgãos de gestão de recursos humanos dos ramos no âmbito da C&M (e.g., detalhe do plano de necessidades de efetivos militares por C&M; participação dos CR nas operações de C&M);

Existência atual de conhecimento, procedimentos, pessoal qualificado e recursos relativos ao recrutamento normal, tendente a agilizar a execução de um eventual processo de Recrutamento Excepcional, embora seja necessário reforçar a estrutura de recursos humanos existente, atualmente muito limitada;

Quadros orgânicos/dotações dos ramos prevendo já funções a preencher por C&M, sobretudo em relação à componente operacional, não obstante a inexistência de orientações e planos concretos para a sua implementação;

Aposta importante dos ramos nas redes sociais no processo comunicacional, podendo ser replicada em caso de C&M.

- Fraquezas/Pontos Fracos

Desconhecimento sobre a real capacidade em concretizar, de forma rápida e controlada, o crescimento dos efetivos e os diversos meios de apoio, dada a falta de experiência na implementação do modelo atual, o que não permitiu também, até ao momento, testar e densificar a adequabilidade dos sistemas previstos de C&M e M&R;

Diminuição progressiva dos efetivos em serviço nas FFAA, assim como existência de um universo relativamente reduzido de cidadãos com treino militar (ativo e RD), decorrentes dos limitados efetivos anuais autorizados pela tutela e por dificuldades de atração e retenção, implicando maior necessidade de recurso a mecanismos de crescimento e ao reforço de ações de formação e treino caso haja necessidade de recorrer à C&M e M&R;

Obsolescência gradual do conhecimento e da aptidão física e técnico-tática dos militares que transitaram pelas fileiras em RV/RC, que entretanto passaram à situação de disponibilidade (RD), face ao tempo decorrido e à natural evolução tecnológica e adoção pontual de novos sistemas de armas e equipamentos, o que fica igualmente a dever-se à ausência de convocação para efeitos de reciclagem e treino regular, como previsto na lei;

Insuficiente capacidade instalada ao nível de estruturas orgânicas fixas preparadas, de um momento para o outro, caso a C&M seja efetuada sobre um efetivo elevado de cidadãos, obrigando à replicação das estruturas existentes, o que afetará, necessariamente, o nível de prontidão (e.g., em termos de timings e qualidade);

Inexistência ou insuficiência de orientações específicas sobre o processo de C&M por parte do MDN e dos ramos, bem como de planos que possam agilizar a sua execução, fazendo crescer os efetivos;

A estratégia de comunicação dedicada ao grupo-alvo da C&M ainda não prevê, especificamente, a utilização de redes sociais, não obstante, como referido, o relevante papel destas redes na atual estratégia de comunicação dos ramos;

Carência e/ou inadequação das atuais Bases de Dados:

- Existência de problemas gerais ao nível da interoperabilidade;
- Controlo e manipulação insuficiente da Base de Dados afeta à RR, da responsabilidade do MDN, que não permite visualizar todo o universo, não está integrada/partilhada entre os ramos e a informação disponível é escassa, estando ainda desatualizada (esta base de dados também não está a ser regularmente atualizada pelos cidadãos, como deveria ser);
- Contacto institucional inexistente dos ramos com os cidadãos inscritos nas várias classes da RD, não se sabendo exatamente qual a situação atual para uma eventual C&M (e.g., residência atual; condição física; estado de saúde em geral; situação criminal; aquisição de novas competências com utilidade para a defesa).
- Ambiente Externo (ameaças e oportunidades)
 - Ameaças

Elevada complexidade, incompletude e dependência ambiental do Sistema Nacional de Mobilização e Requisição (SNM&R), decorrentes de desatualização legal, importantes fragilidades e limitações nacionais, que conduzem a uma insuficiente capacidade instalada de diversos setores de atividade (e.g., disponibilidades financeiras; capacidade económica, de produção e distribuição/abastecimento, designadamente em termos energéticos e alimentares; fragilidades demográficas);

Relevam-se e pormenorizam-se, em particular, os desequilíbrios económico-financeiros e os frágeis níveis de competitividade da economia nacional, bem como a dependência energética e alimentar (CEDN, 2020), sendo que este último desequilíbrio é tido como uma das principais vulnerabilidades (aqui “ameaças”) que o país enfrenta, sublinhada, inclusivamente, no CEDN (2020, p. 41), onde se destaca a sua importância estratégica e a necessidade de esta dependência do exterior ser mitigada, aproximando-a da média da União Europeia (UE), que é, ainda assim, cerca de 50%;

Destacam-se, igualmente, os constrangimentos estruturais de natureza demográfica,

traduzidos numa curva de crescimento negativo da população portuguesa e no frágil “índice sintético de fecundidade” atual (1,23 versus 2,1)³, conduzindo ao envelhecimento pronunciado da população e a projeções até 2050 muito preocupantes sobre a evolução da pirâmide demográfica (PORDATA, 2016, 2019, 2022);

Ao referido envelhecimento da população associam-se, ainda, a grande quantidade de cidadãos portugueses que anualmente deixam o país, perspetivando-se uma diminuição da população ainda mais acentuada que as projeções têm indicado, caso o país não tenha capacidade para estancar estas saídas (e.g., um estudo de 2015, sugeria que cerca de 70% dos jovens até aos 24 anos estariam, de algum modo, predispostos para vir a trabalhar no estrangeiro) (Lobo, et al., 2015);

Em termos geográficos, nota-se uma população residente cada vez mais urbana e agrupada no litoral, onde se concentram também os cidadãos potencialmente recrutáveis, o que, face aos indicadores demográficos, socioculturais e geracionais, atuais e projetados, se preveem dificuldades acrescidas no recrutamento a médio/longo prazo;

Nível muito reduzido de atratividade e implicação dos jovens em relação às questões de Defesa: é muito limitada a sua participação nesta área, não obstante as suas competências em áreas importantes e que poderiam ser muito úteis à defesa, notando-se uma atitude de crescente afastamento (uma certa “desimplicação”), na expressão de Carreiras (2009), e um desconhecimento preocupante sobre os assuntos de Defesa e a atividade das FFAA, não obstante a “aprovação e reconhecimento” que os cidadãos fazem sobre a notoriedade e o valor das suas missões; cumulativamente, estudos recentes comprovam que a maiores habilitações literárias corresponde um maior afastamento dos cidadãos jovens, criando-se um problema acrescido ao recrutamento dos ramos das FFAA;

A redução progressiva de efetivos e a desativação de unidades e sistemas de armas não essenciais (decorrente das orientações de vários processos de reestruturação militar, de que se destaca a Reforma “Defesa 2020”), são situações difíceis de reverter de um momento para o outro, condicionando qualquer processo de crescimento de forças por Convocação e Mobilização;

Orçamentos da Defesa Nacional – persistência de limitações e restrições orçamentais, que condicionam o funcionamento da componente militar da defesa nacional (treino, compensações, incentivos, investimentos), não obstante os compromissos e contínuas referências de crescimento assumidos por sucessivos governos;

Quadro de conhecimento geral muito reduzido sobre os sistemas C&M e M&R e falta de experiência nacional (e.g., das entidades e órgãos dedicados que têm a cargo o planeamento e a sua ativação e operacionalização);

Ausência de planos que promovam uma célere mobilização dos recursos necessários para um crescimento rápido de capacidades de defesa;

Sistemas de informação de gestão de recursos diferentes e não integrados e interoperáveis (ao nível dos Ministérios e dos ramos das FFAA);

Existência de lacunas legislativas e necessidade de revisão, atualização e densificação normativa, face ao contexto internacional e nacional e à evolução do quadro legal (e.g., lei que regula a mobilização e a requisição no interesse da defesa nacional).

- Oportunidades

Alterações sobre a perceção da ameaça, face à guerra na Ucrânia, aspeto que deve ser aproveitado para envolver as entidades estatais e os cidadãos, promovendo o debate público sobre a utilidade e o valor das FFAA e a participação das Forças de Segurança e da sociedade e população civil em geral na prossecução dos objetivos da Defesa Nacional;

Níveis elevados de escolaridade e incremento de competências dos jovens em áreas emergentes (e.g., competências tecnológicas e de comunicação) em favor da Defesa Nacional;

Possibilidade de utilização de novas tecnologias para potenciar o recrutamento, a informação e o conhecimento, a mais baixo custo, aconselhando-se uma aposta em estratégias de comunicação que incluam de forma intensiva e permanente as redes sociais e outras formas de comunicação em rede;

Conhecimento decorrente do estudo e análise de modelos de países aliados e amigos, no sentido de um eventual benchmarking, complementar ao modelo português, tendente a resolver e/ou mitigar alguns dos constrangimentos e disfunções dos sistemas de C&M e M&R nacionais - admitir, por exemplo, a possibilidade da existência de outras “Forças de Reserva”, em todo o tempo ou não, como complemento às “Forças do Ativo” e às atuais reservas (RD e RR), ao mesmo tempo que poderia permitir, em tempo de paz, fazer face à redução dos efetivos em prestação de serviço militar, aspetos a definir em termos de dimensão, tipologia de empenhamento e graus de prontidão, entre outros parâmetros;

Possibilidade de colmatar alguma falta de especialidades críticas por recurso à convocação de competências especializadas, desde o tempo de paz (através de um “recrutamento seletivo”), para treino e eventual utilização de forma temporária e/ou intermitente, a incluir e manter em base de dados, como acontece em outros países;

Prever a possibilidade de integrar cidadãos estrangeiros, nacionalizados, conforme regras a definir, de modo a colmatar a diminuição do grupo-alvo da C&M e a enquadrar, em situação de exceção, grupos crescentes de imigrantes em Portugal - este é um debate que vai ter que fazer-se, mais tarde ou mais cedo, sendo que Portugal e Itália são dos poucos países europeus que ainda não admitiram esta possibilidade.

b. Análise crítica por “Capacidades de Defesa”

O conceito de Capacidades de Defesa remete-nos para uma combinação e articulação integrada de vários elementos, complementares, capazes de contribuir para a realização de determinadas tarefas operacionais ou de efeitos pretendidos, podendo englobar componentes de doutrina, organização, treino, material, infraestruturas, liderança, pessoal, interoperabilidade (DOTMIL-PI), entre outras, sendo estes elementos apenas um exemplo de sistematização possível.

O produto da análise crítica efetuada ao nível de cada componente de capacidades (brevemente concretizado e aqui não explicitado) permitiu complementar a análise SWOT. Desta análise, resultou ainda a necessidade de a metodologia ser integrada no processo de planeamento de forças, por permitir conduzir à constituição de células, módulos autónomos, com flexibilidade de gestão e orientadas para objetivos concretos, com muita utilidade para a eventual necessidade de recorrer à C&M e à M&R. Porém, a edificação e manutenção das Capacidades de Defesa ao nível dos ramos das FFAA, nos termos do CEDN (2020, p. 38), deve ser suportada, em concreto, em critérios de atuação e de emprego efetivo dos meios, preparação e eficácia.

3. Dos desafios e estratégias a explorar

Face à análise efetuada, os desafios, atuais e futuros, consubstanciados em estratégias concretas a explorar⁴, centram-se na maior adequação à “nova realidade” do modelo de prestação de serviço militar em tempo de paz e na reconceção do SC&M militar e do SNM&R, havendo que ponderar sobre como mitigar as principais vulnerabilidades. Enunciam-se, sumariamente, os principais tópicos que, neste âmbito, constituem alguns dos principais desafios que se colocam às FFAA e ao país. Para além das questões relativas à conceção dos modelos utilizados em cada circunstância (e.g., situação de paz, situações de exceção) e por “fases de crescimento”, são sublinhados os componentes das capacidades de defesa, com referência à preparação e aos critérios de atuação e emprego efetivo dos meios e das entidades envolvidas.

Assim, há que responder, designadamente:

- Às questões estruturais, que se prendem com a atual capacidade instalada no país em vários domínios, sectores de atividade e níveis de integração;
- À definição dos meios e infraestruturas necessários (e integração de capacidades críticas) para cada fase de “crescimento”;
- À geração e manutenção de reservas energéticas e alimentares, entre outras;
- À definição pormenorizada das entidades envolvidas/a envolver e das respetivas responsabilidades, em cada fase;
- Aos níveis de planeamento, organização, preparação e prontidão dos meios e ao quadro de emprego (nacional e/ou cooperativo) relativo à C&M e à M&R;

- À estratégia, meios e formatos de comunicação alargada;
- Ao debate público e informação institucional sobre a Convocação, a Mobilização e a Requisição, com participação dos diversos setores da Sociedade;
- À necessária implicação da sociedade civil como um todo e à questão dos fatores multiplicadores intangíveis do potencial estratégico nacional;
- À revisão e densificação do quadro legal enquadrante;
- À operacionalização e validação dos modelos no terreno.

4. Conclusão

Este artigo apresenta o essencial da fase inicial de uma investigação, em torno do Potencial Estratégico Nacional - Reservas Estratégicas e Mobilização de Recursos, onde se pretendeu analisar a situação atual dos recursos da Defesa Nacional em Portugal e prever respostas para os principais problemas diagnosticados, em favor do país, da integridade do território nacional, das populações e das instituições. Suportado numa revisão de literatura e nos principais normativos enquadrantes, incorpora ainda uma análise sobre o que pode (deve) ser o posicionamento e o contributo efetivo de políticos, militares e da sociedade em geral em relação à Defesa e às FFAA, quer numa situação de paz corrente, quer para fazer face a um eventual conflito militar. Em concreto, e assumindo-se lacunas e erros de um pretérito recente, que há que corrigir, pretendeu-se sublinhar a oportunidade atual para se refletir sobre o indispensável (porque inadiável) reforço da sustentabilidade do modelo de serviço militar em tempo de paz e da sua transição para situações de exceção, bem como, de uma forma mais concreta, sobre o Sistema Nacional de Mobilização e Requisição (SNM&R).

Os resultados do diagnóstico efetuado, centrado e sistematizado a partir de uma análise SWOT, sugerem a existência de lacunas e disfunções que precisam de ser colmatadas e corrigidas, sob pena de virem a comprometer a sustentabilidade e aplicabilidade dos modelos, quer com referência à capacidade de obtenção, preservação e funcionalidade dos recursos necessários, quer no que concerne à sua operacionalização no terreno. Os desafios e estratégias a explorar, que no final foram selecionados, são meramente um ponto de partida para maior aprofundamento futuro, mas cuja necessidade e urgência impõem um estudo de cariz institucional, suficientemente abrangente e consequente, de corresponsabilidade política e militar, sobre a sustentabilidade do modelo de serviço militar e do SNM&R, envolvendo ainda as dimensões social, económica, energética, de abastecimentos, entre outras valências, de modo a permitir responder, com propriedade, aos atuais e futuros desafios da segurança e defesa que o país enfrenta, ainda que integrado num quadro de alianças.

Bibliografia consultada

Carreiras, H. (2009). Inquérito à população portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas. Lisboa: CIES - ISCTE.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (2013). Resolução do Conselho de Ministros 19/2013, de 21 de março. Lisboa: Diário da República.

CEDN (2020). Governo de Portugal. Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf.

Constituição da República Portuguesa (CRP) (2005). Lei Constitucional 1/2005, de 12 de agosto - Sétima revisão constitucional. Assembleia da República. Lisboa: Diário da República.

Decretos Regulamentares da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

Lei de Defesa Nacional (LDN) (2009). Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho. Assembleia da República. Lisboa: Diário da República.

LDN (2021). Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto (Altera a Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho). Assembleia da República. Lisboa: Diário da República.

Lei n.º 20/95, de 13 de julho (Lei da Mobilização e Requisição) - Regula a mobilização e a requisição no interesse de defesa nacional. Assembleia da República. Lisboa: Diário da República.

Lei do Serviço Militar (LSM) (1999). Lei n.º 174/99, de 21 de setembro. Assembleia da República. Lisboa: Diário da República.

LSM (2008). Primeira alteração à LSM (Lei Orgânica 1/2008, de 6 de maio). Assembleia da República. Lisboa: Diário da República.

Leis Orgânicas do Ministério de Defesa Nacional (MDN), do Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA), da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

Lobo, et al. (2015). Emprego, Mobilidade, Política e Lazer: situações e atitudes dos jovens portugueses numa perspetiva comparada. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Ministério da Defesa Nacional (MDN) (2013). Reforma "Defesa 2020" - Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas. Despacho n.º 7527-A/2013. Lisboa: Diário da República.

MDN (2014a). Conceito Estratégico Militar (CCEM). Lisboa: MDN.

MDN (2014b). Missões das Forças Armadas. Lisboa: MDN.

MDN (2014c). Plano de atividades da Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar

(DGPRM) para 2015. Lisboa: MDN.

NATO (2012). MC 441/2 - NATO Framework Policy on Reserves. North Atlantic Military Committee.

Neto, L. et al. (2014). As reservas de guerra: modelos existentes em países congéneres. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Pires, P. (2017). O Potencial Estratégico da Base Tecnológica de Indústrias de Defesa para Portugal. IDN Brief. Dezembro 2017.

PORDATA (2016, 2019, 2022). Número de nascimentos por mulher (“nível de substituição”).

Rainha, J. (2012). A Mobilização. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior-Conjunto 2011-2012. Lisboa: IESM.

Regulamento da Lei do Serviço Militar (RLSM) (2000). Decreto-Lei n.º289/2000. Governo de Portugal. Lisboa Diário da República.

Soares, F. (2014). O serviço na reserva: complementaridade para uma melhor defesa nacional. CPOG 2013-2014. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

* Este artigo foi elaborado para apoio à intervenção do autor no workshop promovido pela Revista Militar, subordinado ao tema “Alterações do paradigma estratégico internacional: impactos na Segurança e Defesa Nacional”, que decorreu em 23 de novembro de 2022, nas instalações da Biblioteca do Exército.

1 A declaração do estado de sítio e o estado de emergência compete ao Presidente da República (PR), sob a forma de decreto, após audição do Governo e mediante autorização da Assembleia da República, sob a forma de resolução (decorrente de plenário ou, quando não for possível a sua reunião imediata, da sua Comissão Permanente). A duração, âmbito territorial e fundamentação da situação de exceção constam do conteúdo da respetiva declaração. A declaração do estado de guerra compete igualmente ao PR, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado, mediante autorização da Assembleia da República; a direção superior da guerra compete ao PR, conjuntamente com o Governo, dentro dos limites constitucionais.

2 Ferramenta de análise estratégica SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats.

3 Refere-se ao número de nascimentos por mulher e ao “nível de substituição”. Para além disso, os 29,2 anos de idade média das mulheres portuguesas, no nascimento do primeiro filho, é superior aos 27 anos da média da UE, assistindo-se ainda a uma redução de 29% de nascimentos em 15 anos (PORDATA, 2016), com o correspondente impacto negativo a prazo mais alargado.

4 As estratégias a explorar transformam aquilo que é um instrumento de análise (SWOT) num instrumento de ação.