

DA POLÍTICA ORÇAMENTAL PARA A DEFESA NACIONAL

1. Introdução

Pretende-se, com a presente exposição, identificar aspectos positivos e algumas insuficiências da política orçamental do nosso País, no intuito de se contribuir para a formulação de grandes linhas de orientação, sem se omitir alguns aspectos particularizantes tidos como mais relevantes.

Em termos de enquadramento geral, a presente análise abrange quatro níveis distintos, a saber: a política orçamental para 2019, na parte atinente ao Ministério da Defesa nacional, e a sua evolução em relação a 2018; o compromisso orçamental, na área da Defesa, assumido por Portugal em relação à NATO; a Directiva Estratégica do EMGFA, para o período compreendido entre 2018 e 2021, analisando-se os condicionalismos a que estão sujeitos o EMGFA e as próprias Forças Armadas, tendo em linha de conta o ambiente externo e a imperiosidade de transformação da Instituição Militar; a necessidade de se enveredar por um novo conceito de Estado Providência.

2. A evolução orçamental prevista para 2019, em relação a 2018

Importa começar por reconhecer que o Executivo estabeleceu as seguintes grandes linhas de orientação política para a área da Defesa, em 2019:

- a) a valorização dos recursos humanos e materiais tidos como mais adequados ao exercício de funções na Área da Defesa Nacional;
- b) a dinamização da componente externa da Defesa;
- c) o apoio à Indústria de Defesa;
- d) a divulgação e, por essa via, a contribuição para uma maior aproximação da Defesa Nacional a todos os cidadãos.

Em 2018, foi atribuído ao Ministério da Defesa Nacional um “plafond” para o planeamento de despesas financiadas por receitas gerais, envolvendo um montante da ordem dos 1743 M€, sendo, ainda, certo que, em 2019, se estabeleceu um novo “plafond” da ordem dos 1809 M€.

O aumento das despesas orçamentais para o conjunto das Forças Armadas (EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea), entre 2018 e 2019, foi da ordem dos 75 M€, dos quais 73 M€ são destinados para a Força Aérea (contemplando, sobretudo, os meios aéreos de combate a incêndio).

Mas, convirá salientar que, em 2019, deverá manter-se um grave desequilíbrio entre diversas rúbricas orçamentais, correspondendo os gastos com o pessoal a 70% da despesa total, enquanto que as despesas com a operação e manutenção corresponderão a 17% e as despesas em investimento a 13%.

Note-se que em Forças Armadas mais modernas a despesa com pessoal tende a não ultrapassar os 60% da despesa total, as despesas com a operação e manutenção atingem cerca de 20% das despesas totais e as despesas de investimento chegam mesmo a atingir os 20% da despesa total.

A situação apresenta-se, ainda, mais grave, uma vez que os efectivos existentes no pessoal são de, apenas, 26 000, valor este inferior aos valores tidos como necessários, da ordem dos 30 a 32 mil.

Em boa verdade, a ultrapassagem do sobredito desequilíbrio só poderá verificar-se com um aumento da despesa orçamental prevista para a Defesa, o que possibilitará reforçar as componentes da operação e da manutenção, bem como do próprio investimento, sem se descuidar os aspectos motivacionais dos recursos humanos.

3. A questão do compromisso orçamental assumido no quadro da NATO.

Aquando da Cimeira de Gales, em 2014, os Aliados comprometeram-se a atingir, até 2024, o objectivo de 2% do PIB para o orçamento da Defesa, sendo 20% do montante em causa orientado para as “novas capacidades”.

Este compromisso foi reafirmado nas Cimeiras de Varsóvia (2016) e de Bruxelas (2018).

Importa salientar que, aquando da realização da Cimeira de Bruxelas, o Governo apresentou um “plano orçamental” à NATO, nos termos do qual Portugal destinará 1,66% do PIB a despesas com o Sector da Defesa, até 2024, valor este que, com algum grau de optimismo, poderá vir a atingir os 1,98% do PIB, no pressuposto de o nosso País conseguir obter os fundos comunitários a que se irá candidatar, no quadro do Apoio Financeiro Plurianual da União Europeia previsto para o período compreendido entre 2021 e 2027.

Todavia, teme-se que o Orçamento para a Defesa em 2019 se venha a apresentar inferior aos 1,41% do PIB a que Portugal se comprometeu, se se entrar em linha de conta com o acréscimo atribuído às despesas com a Defesa e bem assim com o previsível aumento do PIB no mesmo ano.

De qualquer forma, apresenta-se da maior relevância salientar que o cumprimento do compromisso orçamental com a NATO se apresenta como uma condição essencial a que sejam atingidos três objectivos prioritários: 1) o aumento do número de efectivos das Forças Armadas para 30 mil, correspondendo ao mínimo exigível para garantir a operacionalidade desejável das mesmas; 2) o reforço dos aspectos motivacionais do pessoal, dando-se particular ênfase às condições remuneratórias dos praças; 3) um maior equilíbrio entre as principais rúbricas orçamentais, i.e., os gastos com o pessoal, as despesas com a operação e a manutenção e as despesas com investimento.

4. Da Directiva Estratégica do EMGFA (2018-2021)

A Directiva Estratégica do EMGFA (DEEMGFA) estabelece as prioridades de transformação do EMGFA e das próprias Forças Armadas para o período de 2018 a 2021, em áreas de grande importância estratégica, áreas essas que vão do fortalecimento das capacidades operacionais tidas como prioritárias à saúde e ao ensino militar, passando, naturalmente, pela reorganização do EMGFA, pelo reforço da acção externa das Forças Armadas e pela cooperação com o Serviço de Segurança Interna (SSI) e com o serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP), bem como por uma efectiva optimização do apoio a emergências civis e à Academia de Comunicações e Informação da NATO, em Oeiras.

As grandes orientações contidas na sobredita Directiva estão a ser concretizadas com um grande dinamismo e rigor, tendo-se constatado importantes desenvolvimentos e começando a existir perspectivas de um salto qualitativo em 2019.

Mais especificamente, conviria referir algumas sugestões apresentadas, em termos de traços caracterizadores da nossa política de defesa, considerando-se, nomeadamente, o que se convencionou designar de perspectiva genética, de perspectiva estrutural e de perspectiva operacional.

No atinente à perspectiva genética, convirá assegurar o financiamento e a contratualização atempada dos projectos da Lei de Programação Militar, fixar o efectivo das Forças Armadas em 30 000 militares (9500 para a Marinha, 13300 para o Exército e 7200 para a Força Aérea) e resolver as discrepâncias de vencimentos e incentivos entre os militares e elementos equiparados das Forças e Serviços de Segurança.

Já na perspectiva estrutural, importa continuar o esforço global de melhoria do recrutamento e da retenção de militares, assegurar a formação e a certificação profissional dos militares, de acordo com o Catálogo Nacional de Qualificações, e operacionalizar as competências do CEMGFA no âmbito da prontidão, emprego e sustentação das forças e meios operacionais.

Na perspectiva operacional, afigura-se relevante implementar o plano de acção estratégico para a Ciberdefesa Nacional, incrementar a participação das Forças Armadas em missões internacionais, dando-se prioridade ao flanco sul da NATO e à segurança do Atlântico e aumentar e melhorar a capacidade de operar meios aéreos e navais nos espaços marítimos sob soberania, jurisdição ou responsabilidade nacional.

5. Da Segurança Humana a um novo conceito de Estado Providência

Durante muito tempo, certas correntes de pensamento reconduziram o conceito de Estado Providência à ideia da indispensabilidade de existência de Segurança na Velhice e no Desemprego, de Acesso à Educação e bem assim de acesso à Saúde.

Trata-se de um conceito muito restritivo de Estado Providência, já que uma visão mais abrangente do que se designa de Segurança Humana implica

a existência não apenas de um Sistema Educativo e de um bom Serviço Nacional de Saúde, como também de Segurança Alimentar, de Segurança Ambiental, de Segurança Económica (entendida como garantia de um rendimento básico para as famílias), de Segurança Comunitária e Institucional e, ainda, de Segurança Física dos cidadãos.

Não faz sentido dar-se prioridade à Segurança Social, à Segurança na Educação e à Segurança na Saúde, em detrimento da Segurança Institucional ou da Segurança Física dos cidadãos.

As diferentes modalidades de Segurança deveriam ser colocadas em pé de igualdade.

Ora, o que tem acontecido em certos países, incluindo nos países europeus ocidentais, é começar por dar prioridade, em termos de Orçamento de Estado, à Segurança Social, à Saúde e Educação, considerando-se que a Segurança e a Defesa apresentam uma relevância residual.

Se houver, eventualmente, margem para aumentar ligeiramente a despesa com a Segurança e a Defesa, então, nesse caso – e só nesse caso – lá se faz o sacrifício de fazer essa concessão.

E esta mentalidade, dominante na classe política europeia, explica a situação de fragilidade em que se encontra a EU, em termos político-militares.

Uma grande potência não pode sê-lo, apenas, em termos económicos, estando à mercê de tentações expansionistas totalitárias.

É algo que não faz qualquer sentido.

Daí que importe adoptar um novo conceito de Estado Providência, de acordo com as contribuições analíticas que têm vindo a ser produzidas por muitos defensores do que se designa de Terceira Via.