

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2011/2012**



**Trabalho de Investigação Individual**

**AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTAIS E O SEU IMPACTO NO  
CUMPRIMENTO DAS MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

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

***JOÃO CARLOS BONIFÁCIO DA SILVA MATOS***  
*Coronel de Administração Aeronáutica*



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

# **AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTAIS E O SEU IMPACTO NO CUMPRIMENTO DAS MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS**

**João Carlos Bonifácio da Silva Matos**  
**Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Lisboa, 27 de abril de 2012



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

# **AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTAIS E O SEU IMPACTO NO CUMPRIMENTO DAS MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS**

**João Carlos Bonifácio da Silva Matos  
Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Orientador: Coronel ENGAER Rui Gregório Gomes

Lisboa, 27 de abril de 2012



## ÍNDICE

LISTA DE ANEXOS .....	ii
LISTA DE APÊNDICES .....	ii
LISTA DE GRÁFICOS .....	ii
LISTA DE TABELAS .....	ii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT.....	vi
PALAVRAS-CHAVE.....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS.....	viii
Introdução .....	1
Enquadramento macroeconómico .....	2
Enquadramento legislativo .....	4
Enquadramento político .....	6
Importância do estudo .....	6
Objeto de estudo e sua delimitação .....	7
Objetivo da investigação .....	7
Questão central e questões derivadas .....	8
Metodologia a seguir .....	8
a) Percurso metodológico.....	9
b) Instrumentos e técnicas .....	9
<b>1. Análise à situação orçamental das FFAA nos anos de 2007 a 2011 .....</b>	<b>10</b>
a. Preâmbulo.....	10
b. Ano de 2007 .....	12
(1) Insuficiência orçamental .....	12
(2) Impacto na missão.....	16
c. Anos de 2008 a 2011 .....	17
(1) Insuficiência orçamental .....	17
(2) Impacto na missão.....	19
d. Síntese conclusiva .....	20
<b>2. Análise do ano de 2012.....</b>	<b>22</b>
a. Preâmbulo.....	22
b. Orçamento para 2012.....	22
c. O orçamento da Defesa Nacional .....	24
(1) Enquadramento de base.....	24
(2) Execução orçamental - dificuldades.....	26
(3) Impacto na missão.....	28
d. Síntese conclusiva .....	28
<b>3. As Forças Armadas e o futuro.....</b>	<b>30</b>
a. Preâmbulo.....	30
b. Linhas fortes do Governo .....	31
c. Convicções de personalidades ligadas à defesa e segurança.....	33
d. Livro Branco Francês .....	36
e. Proposta .....	39
f. Síntese conclusiva .....	42
<b>Conclusão .....</b>	<b>44</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>A-I</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>B-I</b>



APÊNDICE I.....	I-1
APÊNDICE II.....	II-1
APÊNDICE III.....	III-1

### LISTA DE ANEXOS

ANEXO A	Informação estatística da Marinha	A-1
ANEXO B	Horas de voo da Força Aérea	B-1

### LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I	Distribuição da Dotação Provisional por rubricas orçamentais	I-1
APÊNDICE II	Apuramento da Insuficiência Orçamental em rubricas de pessoal	II-1
APÊNDICE III	Evolução do índice 100 do Sistema Remuneratório	III-1

### LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº1	Evolução das Horas de Voo na Força Aérea	19
Gráfico nº2	Evolução das Horas de Navegação na Marinha	19

### LISTA DE TABELAS

Tabela nº 1	Tipologia dos capítulos do orçamento do MDN	10
Tabela nº 2	Orçamento do MDN - 2007	12
Tabela nº 3	Execução orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2007	12
Tabela nº 4	Distribuição da DP por rubrica orçamental no ano de 2007	14
Tabela nº 5	Distribuição da DP do Ministério das Finanças no ano de 2007	15
Tabela nº 6	Força Aérea – Horas voadas em 2007	17
Tabela nº 7	Montantes globais da Insuficiência de Pessoal	17
Tabela nº 8	Distribuição da Dotação Provisional do MF por categorias	18
Tabela nº 9	Ano de 2011 – Comparação entre orçamento e execução	24
Tabela nº 10	Ano de 2012 - Orçamento	24
Tabela nº 11	Objeto dos grupos de trabalho implementados para o Livro Branco Francês	38
Tabela nº 12	Horas de Navegação por Unidade Naval - 2007	A-I
Tabela nº 13	Horas de voo – LYNX - 2007	A-I
Tabela nº 14	Horas de Navegação por Unidade Naval - 2008	A-II



Tabela nº 15	Horas de voo – LYNX - 2008	A-II
Tabela nº 16	Horas de Navegação por Unidade Naval - 2009	A-III
Tabela nº 17	Horas de voo – LYNX - 2009	A-III
Tabela nº 18	Horas de Navegação por Unidade Naval - 2010	A-IV
Tabela nº 19	Horas de voo – LYNX - 2010	A-IV
Tabela nº 20	Horas de voo da Força Aérea no período de 2007 a 2012	B-I
Tabela nº 21	Distribuição da DP por rubricas orçamentais no ano de 2008	I-1
Tabela nº 22	Distribuição da DP por rubricas orçamentais no ano de 2009	I-2
Tabela nº 23	Distribuição da DP por rubricas orçamentais no ano de 2010	I-3
Tabela nº 24	Distribuição da DP por rubricas orçamentais no ano de 2011	I-3
Tabela nº 25	Execução Orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2008	II-1
Tabela nº 26	Execução Orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2009	II-1
Tabela nº 27	Execução Orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2010	II-1
Tabela nº 28	Execução Orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2011	II-2



## **RESUMO**

Pela especificidade do tema em apreço, decidimos limitar-lhe o âmbito.

O que se pretende com o trabalho é avaliar o futuro das Forças Armadas à luz das últimas execuções orçamentais, com especial realce para as despesas com o pessoal e suas limitações, focando-nos no momento atual em que o governo faz um ano de vigência e procura lançar reformas sobre a área da Defesa.

Assim, começámos por analisar um período de cinco anos de 2007 a 2011, os últimos antes da entrada em vigor do PAEF, solicitado pelo governo anterior às entidades internacionais.

Deste tempo, concluímos que foi uma época com orçamentos pouco credíveis, pois foi constante a existência de insuficiências na área do pessoal, cobertas em última instância pelo Ministério das Finanças.

Seguidamente, analisamos a execução orçamental de 2012 no primeiro trimestre, já em plena intervenção do PAEF, onde se verifica a cobertura dos encargos com o Pessoal mas suborçamentação na área da Operação e Manutenção.

Daqui resultam reduções de atividade operacional dos ramos.

Pode então concluir-se que nenhuma destas modalidades é realista e que os orçamentos não servem as Forças Armadas.

Acresce que o governo pretende levar a cabo reestruturações na área da defesa, atribuindo mais missão aos ramos, principalmente no apoio às populações, embora sem incremento do orçamento.

Esta contradição acentua-se quando se ouvem especialistas desta área que também advogam redefinição de missões mas com orçamentos credíveis.

Assim, em face deste aparente bloqueio propomos para o futuro que Portugal adote a mesma postura da França em 2008, quando levou a sociedade a discutir a segurança e a defesa e a produzir um Livro Branco que trouxe resultados de natureza militar, política e orçamental, com a criação de uma nova modalidade de financiamento das Forças Armadas.

Deste modo, terminamos com recomendações no sentido de se efetuar um debate amplo sobre a segurança e defesa na sociedade portuguesa, definindo novos conceitos estratégicos, novas missões para as Forças Armadas e novo dispositivo que possua um financiamento sustentável.



Finalmente, defendemos que as conclusões deste debate sejam validadas por um pacto de regime no Parlamento, com a finalidade de dotar as Forças Armadas de uma estabilidade a médio prazo que nunca possuíram.



## **ABSTRACT**

We considered that the potential output of this assignment needed to be narrowed.

Our goal is to evaluate how the Armed Forces will stand in the future, taking into account not only the recent budget constraints, mainly those concerned to the personnel expenditures, but also the recent Government intent to reform the Defense area.

Initially we focused on the five year period from 2007 to 2011 and concluded that those were times where steadily insufficient budget allocations were granted at the beginning of the year, while at the end, the Armed Forces need to request the Ministry of Finance financial support in order to pay salaries on time.

Following this stage, the budgetary execution of 2012 was analyzed up to the first quarter and concluded that changes were on the field.

Previously, we faced inadequate distribution of budget line items related to the personnel expenditures, while nowadays the shortcomings are linked to the operation and sustainment, which is constraining the mission.

Therefore, we concluded that none of these options have budgetary credibility.

Simultaneously the Government intends to assign new missions to the Forces without improving the budget and this seems to turn into a dead end.

So, how to solve it?

Our recommendation is that Portugal should follow France when President Sarkozy decided to deeply discuss the issues of defense and security, achieving very positive results allowing to the establishment of a new national strategic concept and producing a White Book which aggregated all the discussions and results raised in the process.

It is our intention to start a national wide debate, related to the same issues, also aiming to reach new strategic concepts, new and affordable missions to the Armed Forces under a reliable budget and covered by a wide political agreement to be achieved through a ample majority in the Parliament.



## **PALAVRAS-CHAVE**

Despesas com Pessoal  
Dotação Provisional  
Insuficiência Orçamental  
Livro Branco  
Ministro da Defesa Nacional  
Orçamento  
PAEF



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AR	Assembleia da República
Artº	Artigo
BCE	Banco Central Europeu
CALM	Contra Almirante
CDN	Comissão de Defesa Nacional
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas
CES	Conselho Económico e Social
CESD	Conceito Estratégico de Segurança e Defesa
CESN	Conceito Estratégico de Segurança Nacional
CFT	Comando das Forças Terrestres
CGE	Conta Geral do Estado
CM	Conselho de Ministros
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGO	Direção Geral do Orçamento
DN	Diário de Notícias
DP	Dotação Provisional
EME	Estado Maior do Exército
EMGFA	Estado Maior General das Forças Armadas
FD	Fundos Disponíveis
FFAA	Forças Armadas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Forças Nacionais Destacadas
FMN	FORSVARSMINISTERIET (Ministério da Defesa da Dinamarca)
Hip	Hipótese
IDN	Instituto da Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INE	Instituto Nacional de Estatística
INV	Investimento



IST	Instituto Superior Técnico
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
MAI	Ministério da Administração Interna
MdDN	Ministro da Defesa Nacional
MdF	Ministro das Finanças
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
MIP	Missões de Interesse Público
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP	Norma de Execução Permanente
ODC	Orçamento de Despesas Correntes
ODCCR	Orçamento de Despesas com Compensação de Receitas
OE	Orçamento de Estado
ORCCTS	Orçamento de Receitas Consignadas com Transição de Saldos
OSC	Órgãos e Serviços Centrais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PM	Primeiro-Ministro
QD	Questão Derivada
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RG	Receitas Gerais
RP	Receitas Próprias
SGMDN	Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
TC	Tribunal de Contas



UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
VALM	Vice-Almirante



## **Introdução**

Tal como o seu título indica, o tema que nos propomos abordar é de tal maneira abrangente que poderia ser o mote para uma infinidade de trabalhos sobre as Forças Armadas e seu funcionamento pois foca duas vertentes extremamente importantes, o orçamento e as missões. Porém, com as condicionantes decorrentes da própria atividade do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) a que estamos submetidos, somos forçados a restringir a aproximação que lhe fazemos.

Assim, iremos dar-lhe uma perspetiva orçamental com enfoque nas despesas com o pessoal, suas dotações e execução, num período de 6 anos, de 2007 a 2012, aflorando alguns elementos indicativos sobre a atividade operacional dos ramos e procurando extrair conclusões sob um sentimento de mudanças na área da defesa nacional, que parece emanar do governo.

O trabalho está edificado sobre três capítulos. No primeiro, analisar-se-ão os orçamentos dos anos de 2007 a 2011, espaço de tempo que já se considera suficiente para a obtenção de um padrão que permita efetuar comparações com o ano de 2012.

Para este efeito, o ano corrente será detalhado isoladamente no segundo capítulo, pois entende-se que as mudanças que o país está a sofrer e que serão abordadas mais abaixo, influenciam de forma decisiva o seu orçamento, justificando-se uma comparação com o período anterior, procurando-se, em ambos dar uma alores indicativos da respetiva atividade operacional.

Finalmente, no terceiro capítulo, analisaremos os desideratos de mudança no sector da defesa iniciados por este governo, “consultando” pareceres de especialistas sobre esta matéria e temperando esta matéria à luz de experiências efetuadas noutros países, nomeadamente a França, através da publicação em 2008 do Livro Branco Sobre a Defesa e a Segurança Nacional<sup>1</sup> (Republique, 2008) e procurando dar pistas para a situação nacional.

No entanto, como ponto prévio nesta introdução, vamos enquadrar o tema sob três óticas complementares entre si. Uma macroeconómica, pois seria incompreensível falar-se de restrições orçamentais sem levar em linha de conta a atual situação económico-financeira do país, outra legislativa, pois julga-se importante dar um enquadramento às questões de defesa nacional e sua transposição para as Forças Armadas (FFAA) e,

---

<sup>1</sup> Tradução do autor do “*Livre Blanc sur la Defense et la Sécurité Nationale*”. Doravante chamado de Livro Branco.



finalmente, uma política, pois o poder político está a dar sinais de que pretende proceder a alterações de fundo nesta área e torna-se necessário percebê-las.

### Enquadramento macroeconómico

Por razões diversas e complexas, umas de origem nacional e outras, reconhecidamente, com origem em fatores externos, cujo aprofundamento está fora do âmbito deste trabalho, a economia portuguesa enfermava e enferma de problemas perfeitamente identificados a que o governo anterior, o XVIII Governo, procurou fazer frente apresentando vários Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>2</sup>, a saber:

- O PEC1 (março de 2010) previa a implementação de várias medidas com a finalidade da redução dos *deficits* orçamentais de 8,3% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup> em 2010, para 2,8% em 2013, metas que não foram aceites tacitamente pelos mercados internacionais. Consequentemente, foram revistas em Maio de 2010 através do PEC2, onde se declaravam novas reduções dos limites aos *deficits*, de 7,3% do PIB em 2010 para 2% em 2013, que também foram acolhidas com ceticismo pelos mercados. Isto levou a que o Governo, já em setembro, em sede de preparação do orçamento para 2011, embora mantendo as metas quantitativas, tivesse reforçado as medidas restritivas como o aumento de impostos, cortes salariais na função pública e nas pensões, o que de facto resultou num PEC3, que tal como os anteriores foi ratificado pela maioria da oposição parlamentar, desta feita, através da abstenção em votação do orçamento. (Frasquilho, 2011)

Os mercados financeiros, porém, continuaram a não acreditar neste desiderato, penalizando com juros cada vez mais elevados as emissões de dívida pública portuguesa, levando o governo, já em março de 2011, a propor um PEC4 no Parlamento, por via de medidas adicionais mais restritivas, mas que desta feita, ao não ser aprovado pela maioria do parlamento, conduziu à demissão do Primeiro-Ministro.

Igualmente conduziu à negociação e assinatura de um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) celebrado entre o Estado Português e o Fundo Monetário

---

<sup>2</sup> A União Económica Monetária (UEM) criou um mecanismo para coordenação das políticas orçamentais dos países membros destinado à manutenção da estabilidade das finanças públicas que assegure o seu bom funcionamento, o **Pacto** de Estabilidade e Crescimento, que possui duas vertentes: uma preventiva, onde o Estado membro mostra como “*tenciona atingir ou manter situações orçamentais sólidas*” (através de um **Programa** de Estabilidade e Crescimento - PEC, para os membros da UEM ou de um Programa de Convergência, para os membros não pertencentes à UEM) e outra dissuasora, que rege os procedimentos relativos aos *deficits* excessivos (Europeia, s.d.).

<sup>3</sup> PIB – Valor da produção de todos os bens e serviços produzidos numa economia por residentes e não residentes, não deduzindo a depreciação do capital utilizado na produção.



Internacional (FMI), a União Europeia (UE) e o Banco Central Europeu (BCE), em Maio de 2011, com a finalidade de providenciar a Portugal parte dos fundos cuja obtenção era dificultada pelos mercados.

Este acordo foi o ponto de viragem. O que o país enfrenta hoje são as contrapartidas ao resultado desta negociação, consubstanciadas no Orçamento de Estado (OE) para 2012 e cujas grandes linhas foram apresentadas pelo Ministro das Finanças (MdF) através do Documento de Estratégia Orçamental (MF, 2011a) que, resumidamente aqui se foca e se sustenta em três alicerces fundamentais:

- Uma estabilidade financeira que permita a continuidade do financiamento à nossa economia; a consolidação orçamental que, a ser conseguida, irá eliminar o atual desequilíbrio das finanças públicas bem como a redução do nível de endividamento e, finalmente, um calendário de medidas que visam realizar transformações estruturais, essenciais para a existência de uma economia aberta e competitiva, capaz de gerar crescimento e emprego de modo sustentado.

Estes princípios são traduzidos por novas metas de *deficit* orçamental de 5,9% em 2011 (na realidade, o valor obtido foi de 4,2%<sup>4</sup>), 4,5% em 2012 e de 3% em 2013 e, no orçamento atual, por um conjunto de medidas de que se salientam as principais:

- Redução da despesa com o pessoal da Administração Pública, na ordem dos 0,4% do PIB, mediante redução de salários e de pessoal e de racionalização da despesa;
- Diminuição do valor das prestações sociais (em 0,5% do PIB) através da redução de despesa pública na área da saúde;
- Redução dos consumos intermédios na Administração Pública (em 0,7% do PIB), associada à racionalização dos serviços e controlo dos custos operacionais do Sector Empresarial do Estado e da rede escolar;
- A diminuição do investimento em 0,6% do PIB na Administração Central, Local e Regional bem como no Sector Empresarial do Estado.

Assim, é com este enquadramento macroeconómico da economia portuguesa que decorre a execução orçamental de 2012 julgando-se importante, agora, definir o enquadramento legislativo sobre o que assenta a distribuição de recursos às FFAA.

---

<sup>4</sup> Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) de 30 de março de 2012



## Enquadramento legislativo

Decorre da Constituição da República Portuguesa (CRP) (AR, 2005), do nº 1 do Artigo 273º, que “*é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional*”.

Faria sentido, agora, invocar a Lei de Defesa Nacional (LDN) (AR, 2009) para se obter uma definição de defesa nacional. Porém, esta não o dá e de acordo com o Almirante Silva Ribeiro, ela estará imbuída de uma desadequação conceptual com origem na LDN anterior<sup>5</sup> (Ribeiro, 2011, p. 13). Voltaremos a este assunto no Capítulo 3 deste trabalho.

Também, como refere o Coronel Gil Prata, na falta de um conceito legal, pode entender-se a defesa nacional como um conjunto de medidas de várias naturezas, económicas, políticas, sociais, culturais, ou mesmo, militares, que, devidamente coordenadas, integradas e desenvolvidas, vão tornar a Nação mais forte e mais capaz de enfrentar toda e qualquer ameaça que possa vir a questionar a segurança nacional. (Prata, 2010)

Tendo-se dado forma ao conceito de defesa nacional e identificado uma componente militar ao mesmo nível das outras, considera-se, assim, importante, determinar qual o papel atribuído a esta componente, invocando para tal o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (CM, 2003), que refere que dentro do plano das suas missões principais, as FFAA são o garante da defesa militar do País.

O edifício legislativo nacional é perfeitamente coerente como se pode concluir dos seguintes extratos retirados de um conjunto de leis essenciais:

- Recorrendo, novamente, à CRP temos que “*às Forças Armadas (FFAA) incumbe a defesa militar da República*”<sup>6</sup>. Por outro lado, da LDN retira-se que “*as Forças Armadas são a instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República*”<sup>7</sup>, enquanto que a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) refere que “*as Forças Armadas Portuguesas são um pilar essencial da Defesa Nacional e constituem a estrutura do Estado que tem como missão fundamental garantir a defesa militar da República*” referindo em consequência “*a defesa militar da República, garantida pelo Estado, é assegurada em exclusivo pelas FFAA*”<sup>8</sup> (AR, 2009).

Mesmo tomando em consideração que a Defesa Nacional, como se viu, é todo um conjunto de medidas que não pode ser apenas reduzido à sua componente militar, o facto

<sup>5</sup> Lei nº 29/82 de 11 de Dezembro

<sup>6</sup> Nº 1 do Artº 275º da CRP.

<sup>7</sup> Nº1 do Artº 22º da LDN.

<sup>8</sup> Nº1 do Artº 1º e Nº1 do Artº 2º da LOBOFA.



de a Nação, reiteradamente, considerar que as FFAA são um dos seus pilares essenciais e que garantem a defesa militar da República, incute-lhes, por um lado, responsabilidades acrescidas por exercerem uma tão nobre função e que pode ir até ao sacrifício da própria vida, mas, por outro, e pela mesma razão, coagem a República a determinar-lhes normas e orientações claras e exequíveis<sup>9</sup> e, conseqüentemente, a dotá-las de recursos.

Para tal, é o próprio CEDN<sup>10</sup> (CM, 2003) que refere que para o conjunto dos objetivos de política de defesa nacional é necessária a programação financeira das FFAA, devendo o estado possuir como objetivo a aproximação ao nível de despesas e de investimento na defesa nacional ao nível do dos países da NATO, acrescentando que a evolução dos orçamentos deve servir para melhorar, gradualmente, as funções de investimento e operação e manutenção.

Porém, em face do esforço exigido para 2012, é evidente que os recursos a serem atribuídos às FFAA também serão negativamente afetados como se retira do já citado relatório sobre o orçamento para 2012, na parte inicial do capítulo referente ao Ministério da Defesa Nacional (MDN): *“A atividade do MDN no ano de 2012 será balizada por três grandes eixos de ação: o cumprimento dos compromissos decorrentes da ajuda internacional, a contribuição para a segurança e desenvolvimento globais e a concretização do processo de reestruturação do MDN e das Forças Armadas.”* (sublinhado do autor) (MF, 2011b, p. 162).

Como se vê, num capítulo exclusivamente dedicado à Defesa Nacional, o Governo considerou fulcral mais uma referência expressa ao PAEF o que por si só já demonstra que o esforço para o cumprimento das metas nele expressas tem que ser encarado como um desiderato nacional num prazo determinado, mas que, evidentemente, poderá vir a sofrer extensão no tempo, na eventualidade de este plano não chegar a produzir os frutos esperados, e a economia nacional não recuperar tão depressa como se deseja.

Assim, num quadro tão difícil, as FFAA não se podem eximir aos esforços, como disse, a propósito, o Presidente da República em declarações a um jornal: *“Há uma coisa que não deve restar dúvida, os nossos militares, as nossas FFAA querem partilhar os sacrifícios que são pedidos aos portugueses e são de um rigor extremo na utilização dos recursos que lhe estão atribuídos”* (DN, 2012a).

---

<sup>9</sup> Nomeadamente através dos documentos estruturantes “Conceito Estratégico Militar”, “Missões das Forças Armadas”, Sistema de Forças” e “Dispositivo de Forças”.

<sup>10</sup> Parágrafo 9.4 do CEDN.



Será também à luz de uma mais eficiente utilização dos seus recursos que o poder político desejará implementar reformas nesta área.

### **Enquadramento político**

O XIX Governo vem evidenciando desde a sua tomada de posse alguma vontade de proceder a alterações nos campos da defesa e da segurança. Os sinais são dados através de declarações públicas, mas já constavam do respetivo Programa de Governo, onde se vislumbravam intenções de mudança ao referir-se que a situação internacional “*tem vindo a ser objeto de sucessivas alterações, por vezes até de carácter contraditório*”. Destas, resultam para os estados e para as organizações internacionais “*novos desafios*” que conduzem a “*novas soluções*” e ao desenvolvimento de “*novas tarefas e missões*”, o que acarreta como consequência o seguinte facto: agora, a relevância de um estado evidencia-se cada vez mais consoante a sua capacidade e disponibilidade de contribuir para a paz e para a segurança internacionais. (Governo, 2011)

Do mesmo modo, são sinais a atribuição ao Instituto de Defesa Nacional (IDN) da incumbência de elaborar um novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa (CESD) ou a nomeação de uma equipa técnica, embora sem a inclusão de militares na sua composição, “*considerando que é premente repensar e reorganizar o funcionamento de todas as estruturas que integram o Ministério da Defesa Nacional...com o objetivo de dar apoio ao Ministro da Defesa Nacional na validação de uma nova orientação estratégica nas áreas de organização e gestão de recursos e preparação para a respetiva implementação*” (MDN, 2011a).

Também entre outros exemplos, o discurso do Primeiro-Ministro (PM) no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) onde afirmou que “*Viver num mundo sujeito a um constante processo de transformação obriga-nos a repensar as nossas práticas e as nossas instituições. Insistir em que tudo fique na mesma é a receita certa e segura para sermos ultrapassados pela realidade.*” (PM, 2011). Ou ainda diversas intervenções do Ministro da Defesa Nacional (MdDN) a que voltaremos no Capítulo 3, mais reforçam os sinais de uma intenção de mudança.

### **Importância do estudo**

A importância deste estudo advém do facto de que em conjuntura económica muito restritiva e com a existência de algumas contradições entre o teor dos documentos



estruturantes e a realidade, parece haver oportunidade para que o País encontre alternativas ao modelo vigente. Também que as FFAA se tornem num exemplo nacional de reestruturação interna, forçando o poder político a um esforço consequente de ajuste entre as missões atribuídas e os recursos que a República disponibilize, construindo um edifício coerente, enquadrado tanto pelos conceitos estratégicos mais recentes das organizações internacionais onde nos inserimos, como por via da indispensável atualização dos conceitos nacionais.

Sempre no pressuposto de que os orçamentos não serão aumentados num futuro próximo, haverá portanto, necessidade de fazer melhor e de investir com qualidade, tal como referido pelo antigo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) há cerca de um ano na AR: “...penso que Portugal deve deter capacidades no essencial das funções militares, mas não vejo, por exemplo, propósito em que tenhamos porta-aviões ou mísseis Patriot”. (Pinto, 2011)

### **Objeto de estudo e sua delimitação**

Pretende-se estudar a composição e a execução dos orçamentos das FFAA limitando-os ao ciclo de 2007 a 2011 e comparando-os com o orçamento de 2012, primeiro ano em que vigora o PAEF, entendendo-se que este período foi suficientemente rico e variado para justificar a sua delimitação.

Contudo, atendendo à complexidade do próprio orçamento das FFAA, que se decompõe em várias parcelas, vamos delimitar o seu estudo mais extensivamente ao orçamento de funcionamento, considerando as suas duas vertentes de Receitas Gerais (RG) e de Receitas Próprias (RP)<sup>11</sup> e mais concretamente sobre o impacto das despesas com o pessoal. As outras vertentes de Investimento e de Forças Nacionais Destacadas (FND) apenas serão focadas pontualmente para efeito de clarificação. Far-se-á, ainda, uma incursão ao produto operacional obtido.

Procurar-se-á, finalmente, examinar declarações de atuais governantes que iniciem alterações a matérias de defesa e segurança, bem como conceções de especialistas nestes assuntos e metodologias estudadas noutros países.

### **Objetivo da investigação**

---

<sup>11</sup> RG – Obtidas das dotações do Orçamento do Estado. Podem tomar o nome de Orçamento das Despesas Correntes (ODC) ou de Despesas de Funcionamento

RP – Obtidas por meios próprios dos Ramos. Podem também tomar o nome de Orçamento das Despesas com Compensação em Receita (ODCCR) ou de Orçamento de Receitas Consignadas com Transição de Saldos (ORCCTS)



O objetivo deste estudo é concluir se algum dos métodos de orçamentação e de execução orçamental utilizado pelas FFAA nos dois períodos em análise é passível de ser replicado no futuro, à luz das mudanças que o governo pretenderá realizar nas áreas da defesa e da segurança, comparando com procedimentos em vigor noutros países e retirando as respetivas conclusões.

### **Questão central e questões derivadas**

Em consequência da definição do objetivo do trabalho e com o foco dirigido para os orçamentos passados, mas também levando em consideração a delimitação proposta para o de 2012, emana a questão central:

- *“Em que medida as restrições orçamentais afetam as missões das Forças Armadas?”*

Partindo desta questão central e complementarmente, identificam-se as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 – Como evoluíram a estrutura e a execução do orçamento das FFAA nos últimos cinco anos?

QD2 – De que modo é que a estrutura do orçamento das FFAA para 2012 difere dos anteriores?

QD3 – Como é que a alteração ao figurino de financiamento se pode tornar um catalisador para mudanças nas FFAA, sua organização e missão?

A investigação em apreço levanta, ainda, as seguintes hipóteses (hip) cuja validação se procurará obter durante a execução do trabalho:

Hip 1 – A forma como estava sustentado o financiamento das FFAA tinha limitações;

Hip 2 – O orçamento para 2012 é um ponto de viragem na maneira como são financiadas as FFAA;

Hip 3 – A nova forma do orçamento das FFAA origina alterações no funcionamento das FFAA.

### **Metodologia a seguir**



A metodologia a seguir regula-se pelo disposto na NEP nº DE218 de 15 de setembro do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e com a inerente Metodologia e Investigação Científica.

**a) Percurso metodológico**

Após a definição da questão central e respetivas questões derivadas, a investigação irá enquadrar os orçamentos das FFAA nos últimos cinco anos, seus impactos e procurar-se-á responder à Q1 e validar a Hip 1.

Seguidamente, ir-se-á avaliar se as transformações inseridas no orçamento de 2012 trazem alterações ao caminho que vinha sendo seguido, tentando responder a Q2 e validar a Hip 2.

Posteriormente, ir-se-á perspetivar se estas transformações podem conduzir a alterações substanciais ao funcionamento da FFAA no futuro e igualmente responder à Q3 e validar a Hip 3.

No final, tentar-se-á extrair conclusões pertinentes, formular recomendações e responder questão central proposta.

**b) Instrumentos e técnicas**

Nesta investigação será seguido o método dedutivo, com recurso à pesquisa bibliográfica, eletrónica e documental, e, face à sua especificidade, dentro da atividade dos ramos da Forças Armadas, ir-se-á recorrer à realização de entrevistas a personalidades com envolvimento direto na matéria em apreço.

Neste trabalho recorre-se à referenciação bibliográfica automática *Harvard-Anglia 2008*.



## 1. Análise à situação orçamental das FFAA nos anos de 2007 a 2011

### a. Preâmbulo

Neste capítulo, analisa-se a execução orçamental do MDN no período de 2007 a 2011, particularizando os ramos. A finalidade é encontrar um padrão de procedimentos que possa ser comparável com o que está em vigor no corrente ano de 2012, cuja execução está profundamente influenciada pelas consequências da aplicação do PAEF e que será objeto de estudo no próximo capítulo.

O orçamento do MDN está subdividido em cinco capítulos a saber: os Órgãos e Serviços Centrais do MDN (OSC), o Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), a Marinha, o Exército e a Força Aérea e dentro de cada um deles as suas componentes subdividem-se conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Tipologia dos capítulos do orçamento do MDN

<b>Funcionamento</b>		Pessoal Op. e Manut. Desp. Capital
<b>Investimento</b>	<b>PIDDAC</b> <b>LPM</b>	
	<b>DCCR</b>	Pessoal Op. e Manut. Desp. Capital
	<b>FND</b>	Pessoal Op. e Manut. Desp. Capital

Fonte: Autor

Na análise a efetuar, será dada ênfase às despesas de funcionamento e, dentro destas, um principal enfoque às referentes aos encargos com o pessoal, pois como veremos, para além do seu volume ser muito elevado, ainda assim os valores inscritos nos orçamentos têm sido insuficientes para as suas necessidades de financiamento.

Procurar-se-á também, fazer referência ao produto operacional produzido pelos ramos. Todavia, para a obtenção deste desiderato enfrentaram-se várias dificuldades.



Muita da informação não está disponível nos seus sítios da internet, excetuando-se o relatório de atividades de 2010 da Força Aérea<sup>12</sup>. Assim, foram contactados os respetivos estados-maiores que forneceram documentação.

Não se pretendia fazer um estudo muito pormenorizado sobre a atividade operacional mas apenas tentar evidenciar um ou dois indicadores, simples, que nos permitissem fazer o paralelismo com o orçamento.

Enquanto na Marinha foi possível atingir-se o pretendido através dos seus quadros resumo de atividade operacional e na Força Aérea nos foi cedida informação sobre horas voadas por frota, o que cumpria os nossos requisitos, no Exército isso não foi exequível.

Apesar dos contactos efetuados com o Estado-Maior do Exército (EME) e com o Comando das Forças Terrestres (CFT) de quem o autor recebeu apoio, não foi possível nem obter nem preparar elementos para integrar este trabalho, dentro das condicionantes por nós definidas.

De facto, se se tivesse estabelecido de início que o estudo abrangeria em detalhe, por exemplo, o orçamento das FND, então, fica a forte convicção de que seria viável a construção de indicadores perfeitamente utilizáveis num trabalho deste tipo. Porém não era este o objeto do nosso estudo.

Contudo, temos confiança que as tabelas que se apresentam referentes à componente orçamental são demonstrativas das dificuldades enfrentadas.

A análise ao período de 2007 a 2011 será efetuada do seguinte modo. O ano de 2007 irá ser amplamente escrutinado com recurso à apresentação de tabelas explicativas referentes aos orçamentos do MDN, dos ramos e sua execução, bem como com informação correlacionada recolhida no MF. Serão ainda apresentados dados sobre a atividade operacional produzida neste ano.

Assim, 2007 servirá como que de um guião para a investigação que se fará sobre este período, sendo que as tabelas de apoio à verificação dos anos subsequentes estão incluídas nos anexos e apêndices ao trabalho.

É com estes elementos que iremos olhar para as despesas com o pessoal de *per si* e a sua inserção no orçamento do MDN como uma grande componente. Com esta matéria poderia concluir-se ser necessário um estudo dos efetivos que lhe está subjacente. Porém, esse é um assunto que não detalharemos, pois tal estudo não se pode realizar sem a

---

<sup>12</sup> Referimo-nos, basicamente aos relatórios de atividades do Exército e Força Aérea bem como aos anuários estatísticos da Marinha.



integração de todas as envolventes. Qual a missão? Qual o dispositivo? Quais as forças? Enfim, qual o conceito estratégico? Estas são questões também muito importantes para este trabalho, mas que serão remetidas para o Capítulo 3, onde se proporão eventuais novos caminhos que o país deverá trilhar nas áreas da defesa e da segurança, neste século XXI eivado de ameaças tão difusas.

Vamos, agora debruçar-nos sobre a integração do “bloco” de despesas de pessoal no orçamento e procurar extrair conclusões, inserindo todavia, uma entidade completamente nova, exterior ao MDN, mas cada vez mais presente e interessada, o MF.

**b. Ano de 2007**

(1) Insuficiência orçamental

**Tabela 2 – Orçamento do MDN 2007**

Un: 10<sup>3</sup> euros

COMPONENTES	Pessoal (1)	Operação & Manutenção (2)	Capital (3)	TOTAL Funcionamento (4)=(1)+(2)+(3)	PIDDAC (5)	LPM (6)	TOTAL Investimento (7)=(5)+(6)	DCCR
OSC/MDN	70.288,5	110.955,0	1.991,9	183.235,4	860,9	86.340,0	87.200,9	81.764,3
EMGFA	25.205,4	7.030,3	437,8	32.673,5	0	14.187,0	14.187,0	90,0
MARINHA	285.827,9	78.067,7	2.365,9	366.261,5	34.525,0	55.854,0	90.379,0	14.024,2
EXÉRCITO	471.671,9	60.190,2	1972,9	533.835,0	3.000,0	56.643,0	59.643,0	24.924,8
FORÇA AÉREA	193.852,6	72.113,1	4.628,9	270.594,6	2.900,0	98.616,0	101.516,0	23.088,9
	<b>1.046.846,3</b>	<b>328.356,3</b>	<b>11.397,4</b>	<b>1.386.600,0</b>				

Fonte: (MDN, 2006)

A Tabela 2 apresenta o orçamento do MDN onde se evidencia o valor previsto para despesas com o pessoal na componente de funcionamento, no montante de cerca de 1.046 milhões de euros, contrastando com os cerca de 328 milhões de operação e manutenção numa relação de 75% para 25% que justifica uma abordagem específica.

**Tabela 3 – Execução orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2007**

Un: 10<sup>3</sup> euros

	ORÇAMENTO (1)	DESPESA (2)	FND (3)	ODCCR (4)	Pessoal Funcionamento (5)=(2)-(3)-(4)	SALDO (6)=(1)-(5)
OSC/MDN	70.288,4	80.024,2	0,0	28,6	79.995,6	-9.707,2
EMGFA	25.205,4	26.643,0	1.001,4	0,3	25.641,3	-435,9
MARINHA	285.827,9	316.498,4	1.009,2	7.667,1	307.822,1	-21.994,2
EXÉRCITO	471.671,9	550.014,1	22.389,7	7.629,7	519.994,7	-48.322,8
FORÇA AÉREA	193.852,6	211.786,9	732,9	2.584,4	208.469,6	-14.617,0
<b>TOTAL</b>				<b>17.910,1</b>		<b>-95.077,1</b>

Fontes (MDN, 2007a) e Ramos (Adaptado pelo autor)



Por outro lado, na Tabela 3, observa-se o montante **executado** apenas na componente de pessoal no mesmo ano e apura-se a respetiva insuficiência orçamental.

Como os valores da coluna “DESPESA” estão afetados da execução de FND e de ODCCR, é necessário expurgá-los, obtendo-se a coluna “Pessoal Funcionamento” e partir desta a coluna “SALDO” onde se regista o valor das insuficiências em análise, no valor de cerca de 95 milhões de euros.

Nestas circunstâncias, qual seria o impacto da não resolução deste problema? Estamos a referir-nos, por exemplo, ao não pagamento de vencimentos e de pensões de reserva aos militares e civis das FFAA ou ao não pagamento das contribuições das organizações à Segurança Social. Também se incluiria a falta do pagamento das prestações a liquidar ao pessoal em regime de contrato após o termo do serviço militar ou ainda, outras remunerações variáveis como sejam as ajudas de custo, por exemplo.

Será possível aquilatar das consequências sociais que uma situação destas acarretaria para o conjunto dos militares e suas famílias? E as que certamente adviriam, para a coesão das FFAA e a afetação da missão?

Durante o ano, estas insuficiências vão surgindo torna-se impossível o saque dos fundos do tesouro. No entanto, os ramos conseguem prever estas situações e avaliar quando do seu surgimento, alertando a tutela. Assumindo-se a falta de disponibilidades noutras áreas do orçamento para suprir estas insuficiências com meios próprios resta acorrer ao MF. Este, por sua vez, pode recorrer a vários mecanismos para suprir estas contrariedades que seguidamente se abordam.

Um, que resulta da retenção de créditos especiais<sup>13</sup> em RP e cuja mecânica consiste na reversão para rubricas de despesas com pessoal, de vários tipos de verbas que normalmente os serviços procurariam imputar a classificações orçamentais dos agrupamentos de operação e manutenção.

Falamos dos saldos da execução orçamental de RP de um ano económico no momento em que se pretende a sua imputação ao ano seguinte. Ou quando se excede o limite máximo do orçamento de RP e se solicita autorização para inscrever mais receita e consequentemente mais despesa. Ou ainda quando se procurava obter a restituição do

---

<sup>13</sup> Explicitados na alínea c) do nº1 do Artº 2º do DL 71/95 de 15 de abril e que se traduzem na inscrição ou no reforço das dotações de despesa de RP por contrapartida com o aumento da previsão de receitas consignadas ou referente à transição dos saldos de dotações de anos anteriores.



Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) despendido na aquisição de material de natureza militar<sup>14</sup>.

Todas estas operações que resultam na abertura de processos de créditos especiais estão sujeitas a despacho do MdF, obrigando à sua inscrição nas rubricas de pessoal, deficitárias, mesmo com o parecer contrário da tutela.

O MF pode ainda usar a descativação dos montantes cativos normalmente por força do disposto na Lei de Orçamento. Para 2007, as percentagens de dotações orçamentais cativadas vinham referidas nos nº 1, 2 e 3 do artº 2º, enquanto no nº4, vem mencionada a referência ao indispensável despacho do MdF que dá lugar às descativações (AR, 2006).

Finalmente, o MF pode recorrer à sua Dotação Provisional (DP) cuja origem remonta ao disposto no nº 5 do artº 8º da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001. Refere-se que o orçamento do MF deve inscrever um montante para fazer face a despesas inadiáveis e imprevisíveis (AR, 2001).

Tabela 4 – Distribuição da DP por rubrica orçamental-Ano de 2007

Un: euro

Classificação Económica	OSC MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	Total
010103- Pessoal dos quadros — Regime de função pública.			9.159.610		919.000	<b>10.078.610</b>
010114- Subsídios de férias e de Natal.					122.000	<b>122.000</b>
010212 - Indemnizações por cessação de funções.			494.980	8.862.220	2.405.020	<b>11.762.220</b>
010301 - Encargos com a saúde.	10.000.000		299.164	20.279.105	130.731	<b>30.709.000</b>
010302 - Outros encargos com a saúde.	1.000.000		46.012	1.589.430		<b>2.635.442</b>
010305 - Contribuições para a segurança social.			400.000		633.700	<b>1.033.700</b>
010307 - Pensões de reserva.			10.898.610	7.737.780	2.860.132	<b>21.496.522</b>
010308 - Outras pensões.			1.748.220		3.866.192	<b>5.614.412</b>
010310 - Outras despesas de segurança social.					268.300	<b>268.300</b>
020203-Conservação de bens.				86.180		<b>86.180</b>
020210-Transportes				126.440		<b>126.440</b>
020225-Outros serviços.				889.085		<b>889.085</b>
040305-Transferências correntes: Serviços e fundos autónomos.				6.200.000		<b>6.200.000</b>
070114-Investimentos militares.				2.570.645		<b>2.570.645</b>
<b>Total</b>	<b>11.000.000</b>		<b>23.046.596</b>	<b>48.340.885</b>	<b>11.205.075</b>	<b>93.592.556</b>

Fonte: DGO, adaptado pelo autor

<sup>14</sup> Para efeitos de esclarecimento sobre esta matéria transcreve-se o nº1 do Artº 2º do DL 113/90 de 5 de abril: “ O Serviço de Administração do IVA procede à restituição do imposto sobre o valor acrescentado correspondente às aquisições no mercado interno do material de guerra a que se refere o artigo anterior, de outros bens móveis de equipamento destinados exclusivamente à prossecução de fins de segurança e de serviços necessários à conservação, reparação e manutenção desse equipamento feitas pelas forças armadas e forças e serviços de segurança que constem de factura de valor superior a 250 000\$00, com exclusão do imposto.”



A tabela 4 evidencia a matéria da DP e patenteia o pormenor da intervenção. Deve ser salientado que este detalhe de informação permite dar corpo a um problema, sempre latente no período em análise e cuja avaliação numérica e detalhada só foi adquirida na entrevista com o Diretor da 2ª Delegação da Direção Geral do Orçamento (DGO) (Lobo, 2012), fundamental para a prossecução desta parte do nosso trabalho.

Contudo salientam-se algumas particularidades como sejam os cerca de 30 milhões de euros repartidos entre os OSC e o Exército referente aos Encargos com a Saúde resultantes da transição do fim do regime de assistência na doença aos militares sob a gestão dos ramos para o novo regime sob gestão do Instituto de Ação Social das Forças Armadas.

Verificou-se, então, que os ramos foram financiados para pessoal no montante de cerca de **84 milhões de euros** através da DP.

A Tabela 5 abaixo, dá uma clara visibilidade da dimensão da deterioração existente, ao efetuar-se uma análise sobre a utilização da DP do MF, por ministério.

Deve ser referido que apenas o Tribunal de Contas (TC) no seu Parecer sobre a CGE 2007 faz uma menção genérica à utilização da DP, salientando que dela foi atribuído um montante de 366 milhões de euros para reforços de pessoal (TC, 2008, p. 52).

Tabela 5 – Distribuição da DP do Ministério das Finanças – 2007

Un: 10<sup>6</sup> euros

MINISTÉRIOS	DESPESA (1)	DOT. PREVISIONAL (2)	% DOT. PREVISIONAL (3)=(2)/(1)	% NO TOTAL (4)
Encargos Gerais do Estado	3.429,1	22,4	0,65%	4,8%
Ministério da Administração Interna	1.601,8	38,7	2,42%	8,3%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	380,1	18,4	4,84%	4,0%
Ministério das Finanças e Administração Pública	100.399,9	53,1	0,05%	11,4%
Ministério da Defesa Nacional	2.019,5	93,6	4,63%	20,1%
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	213,7	19,9	9,31%	4,3%
Ministério da Economia e Inovação	164,5	7,1	4,32%	1,5%
Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas	453,5	15,0	3,31%	3,2%
Ministério da Educação	6.021,8	188,6	3,13%	40,5%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.562,5	7,7	0,49%	1,6%
Ministério da Cultura	162,1	1,5	0,93%	0,3%
<b>TOTAL</b>		<b>466,0</b>		<b>100,0%</b>

Fonte: (DGO, s.d.)

Daqui se pode aferir da magnitude do problema particular do MDN. No universo da cobertura de insuficiências através da DP na Administração Pública, consome cerca de



20% da dotação, levando já em linha de conta que este recurso só é utilizado depois de esgotados outros mecanismos, como se viu anteriormente.

De facto, não deixa de ser um pouco estranho a falta de discussão sobre este problema. A informação que diz respeito à execução do OE é remetida para a Conta Geral do Estado (CGE), documento muito difícil de trabalhar e extremamente denso<sup>15</sup> onde, tal como refere o Conselho Económico e Social (CES) no seu parecer apresentado à AR, previamente à sessão parlamentar da sua discussão e votação, a CGE deveria ter um capítulo introdutório que sintetizasse em paralelo os valores orçamentados e os executados, bem como uma análise dos desvios (CES, 2009).

O MDN aborda levemente este assunto nos anuários estatísticos e nos relatórios remetidos à AR com as propostas de orçamento através da apresentação de quadros comparativos, mas sem comentários.

A própria Comissão de Defesa Nacional (CDN) da AR, a quem se destinam estes relatórios, usa-os para documentar o seu parecer sobre o orçamento, mas de modo muito superficial na sua análise, quase se limitando a os transcrever. (CDN, 2006).

Uma questão como esta deveria ser muito bem escarpelizada, nomeadamente no concernente ao modo como os orçamentos são atribuídos aos ramos sem atender ao planeamento por estes realizado e ao seu plano de atividades.

## **(2) Impacto na missão**

Importa agora salientar qual é o resultado prático da utilização dos recursos que embora insuficientes, como vimos, permitem evidenciar um produto operacional disponibilizado ao país pelas FFAA.

Como referido no Preâmbulo, a Marinha disponibilizou os dados constantes da Tabela 12 do Anexo A que evidencia os seus meios no ano de 2007, realçando-se as “horas de navegação” como um bom indicador da sua atividade, tal como informado pelo Comando Naval e que ascendeu a **44.123 horas**.

No mesmo ano a sua frota de helicópteros LYNX voou **1.024 horas** como se retira da Tabela 13 do Anexo A.

A Força Aérea disponibilizou os seguintes elementos referentes a horas de voo efetuadas no ano de 2007 por todas as suas frotas:

---

<sup>15</sup> A CGE de 2007 é composta por 2 volumes, o 2º com 12 tomos, num total de 10.347 páginas.



Tabela 6 – Força Aérea – Horas voadas em 2007

Frotas	HORAS DE VOO
Epsilon	3.675:35
Alpha-Jet	2.100:00
F-16	3.451:55
Aviocar	3.411:45
C-130	1.663:00
Falcon-50	929:55
Alouette-3	2.161:30
P3	838:55
Cessna	132:05
Puma	1.832:35
Chipmunk	1.270:56
<b>TOTAL</b>	<b>21.468:11</b>

Fonte: EMFA

**c. Anos de 2008 a 2011**

No Apêndice II estão as tabelas demonstrativas da execução orçamental das rubricas de pessoal, justificando-se, contudo, apresentar agora alguns quadros resumo que ilustram a situação até ao fim do período em apreço.

**(1) Insuficiência orçamental**

Assim, na Tabela 7, abaixo, construída a partir das tabelas incluídas no Apêndice II, em conjugação com o valor do saldo de 2007 apurado na Tabela 3 da página 12, evidencia-se o valor total da insuficiência das rubricas de pessoal no conjunto do MDN.

Nos cinco anos do período em apreço, de 2007 a 2011, foi apurado um valor total de aproximadamente **784 milhões de euros**.

Este valor, muito grande, parece ter passado despercebido e isso tem sido norma ao longo dos anos sem grandes reações.

Tabela 7 –Montantes globais da insuficiência em pessoal

Un: 10<sup>3</sup> euros

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>OSC</b>	-9707,2	-52.522,4	-24.116,5	+8.739,4	4.858,7
<b>EMGFA</b>	-435,9	-4.117,3	-965,6	-264,3	4.912,3
<b>MARINHA</b>	-21.944,2	-36.841,8	-52.627,0	-77.929,2	-84.313,1
<b>EXÉRCITO</b>	-48.322,8	-40.918,9	-40.419,0	-77.731,5	-84.257,8
<b>FORÇA AÉREA</b>	-14.617,0	-23.165,4	-28.493,4	-37.295,4	-41.216,2
<b>TOTAL</b>	<b>95.077,1</b>	<b>157.595,4</b>	<b>146.621,5</b>	<b>184.481,0</b>	<b>200.016,1</b>

Fonte: Tabelas 25 a 28 do Apêndice II



Como se viu anteriormente um dos mecanismos ao dispor do MF para suprir estas insuficiências é a utilização da sua DP, que se ilustra na tabela seguinte, construída através da conjugação da Tabela 4 e das tabelas constantes do Apêndice I. Todavia, mais uma vez se salienta que este é um recurso a ser utilizado após outro tipo de intervenções como a utilização de ODCCR ou a transferência de créditos especiais por exemplo.

Assim, ao longo dos anos seguintes o MF veio intervindo também de forma robusta nos orçamentos das FFAA, verificando-se que gradualmente esta intervenção se foi voltando exclusivamente para as rubricas de pessoal, como se verifica na Tabela 8.

Tabela 8 – Distribuição da Dotação Provisional do MF por categorias

Un: 10<sup>3</sup> euros

	Rubricas de Pessoal	Outras Rubricas	TOTAL
2007	83.720,2	9.872,3	<u>93.592,5</u>
2008	130.674,2	2.080,0	<u>132.754,2</u>
2009	141.538,3	21.716,6	<u>163.254,9</u>
2010	112.872,4	0	<u>112.872,4</u>
2011	95.298,4	0	<u>95.298,4</u>

Fonte: Tabelas do Apêndice I

Em 2008, no OE através do seu artº 2º (AR, 2007), foi criada uma nova figura, a “Reserva Orçamental”, composta por uma cativação de 2,5% sobre todas as verbas de funcionamento e só desbloqueável por despacho do MdF. A partir deste ano, esta reserva passou a estar presente nos orçamentos e tornou-se mais um instrumento para fazer face às insuficiências de pessoal, mas, obviamente agravando as outras dotações.

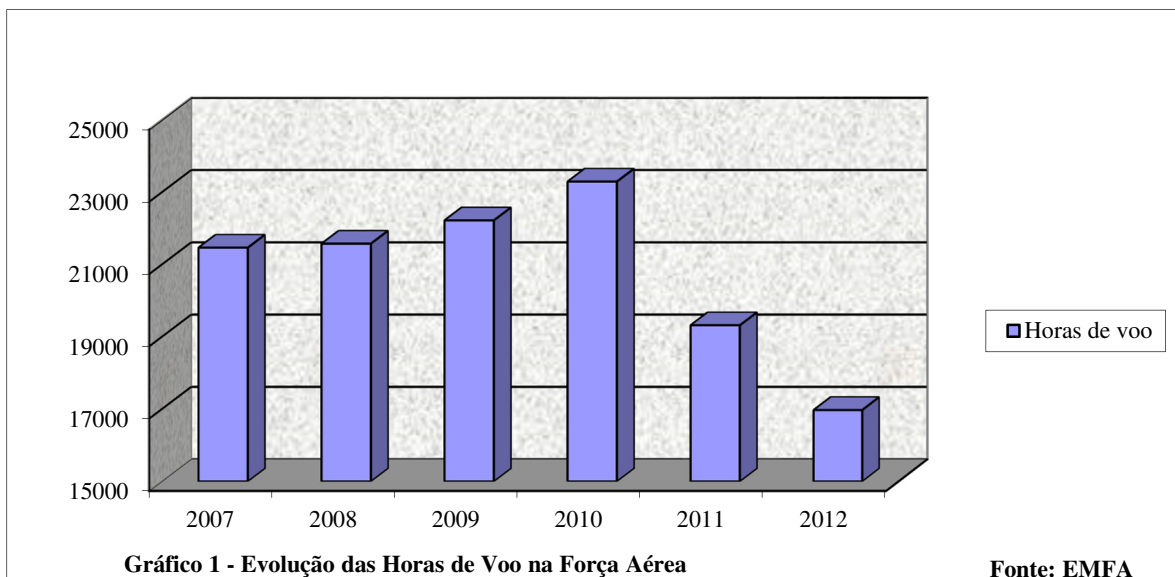
Verifica-se, igualmente, uma crescente utilização das RP em prol destas despesas, com prejuízo das outras áreas, confirmando-se que o MF utiliza todos os meios para acorrer a esta dificuldade. Passou de **17,9 milhões de euros** em 2007 (Tabela 3, página 12) para **36,1** em 2010, (Tabela 27, Apêndice II) e registando **27,2 milhões de euros** em 2011 (Tabela 28, Apêndice II).

Contudo, é importante deixar uma palavra sobre alguma impotência dos ramos pois, para além de as dotações atribuídas não cobrirem as despesas expectáveis, a situação agravava-se com os incrementos periódicos do índice 100 do sistema retributivo não orçamentados, mas efetivos ao longo do ano económico. No Apêndice III detalha-se esta questão.

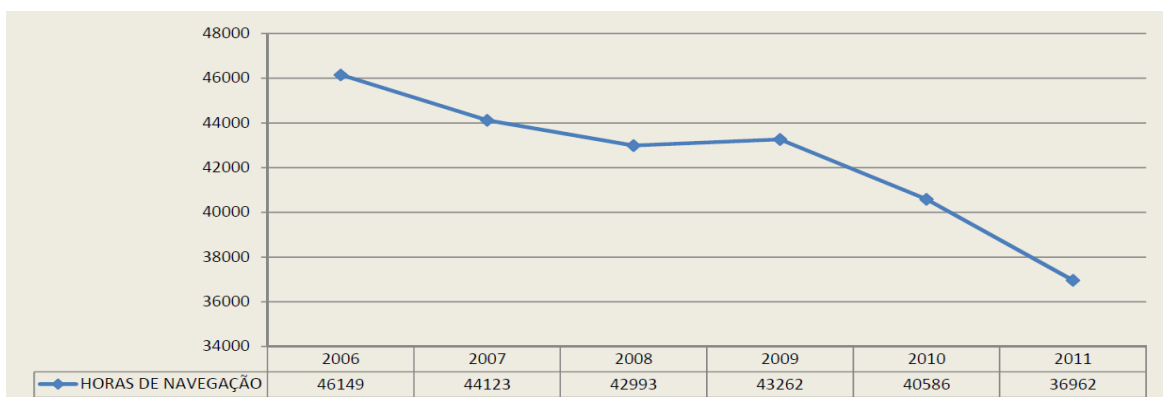


## (2) Impacto na missão

Nos anexos A e B, estão tabelas de apoio com a demonstração de atividade operacional dos ramos no período de 2008 a 2011 e é baseando-nos nelas que se pode observar que na Força Aérea se nota uma redução de atividade na fase final do período, pois voaram-se em 2008, **21.577 hv**, em 2009: **22.223 hv**, 2010: **23.296 hv** e em 2011 foram voadas **19.321 hv**. Embora antecipando-nos um pouco ao teor do Capítulo 2, no Gráfico 1 ilustram-se estes dados, incluindo o montante planeado para 2012 de **16.975 hv** confirmando-se a tendência de redução.



A atividade da Marinha refletiu-se em 2008 em **42.993** horas navegadas, em 2009, **43.262**, em 2010, **40.586** horas e em 2011, uma redução para **36.962**, como se observa no Gráfico 2.





Por outro lado, os seus helicópteros LYNX voaram em 2008: **1.028 hv**, em 2009: **1039 hv** e em 2010 também uma redução para **788 hv**, notando-se um padrão de redução crescente de atividade.

Isto mesmo se pode verificar nas tabelas nº 13, 15, 17 e 19 do Anexo A.

Deste modo fica demonstrado que a atividade essencial dos ramos tem vindo, a ser afetada por dotações orçamentais insuficientes.

#### **d. Síntese conclusiva**

A análise efetuada permitiu concluir que no período em apreço os ramos não receberam dotações credíveis para financiar as suas atividades.

Nomeadamente, ficaram muito evidentes as insuficiências inerentes às despesas com o pessoal, que apenas foram sendo supridas ao longo dos anos económicos por recurso à DP do MF, já depois de esgotadas outras opções como a reserva orçamental ou o recurso às RP, mas mesmo esta solução foi-se tornando cada vez mais exclusiva ao deixar gradualmente de suportar outras despesas que não as de pessoal.

Deve ainda, ficar expresso, que para além de os orçamentos atribuídos não serem suficientes, os ramos também suportavam os incrementos do índice remuneratório que agravava as insuficiências conforme se pode ver no Apêndice III.

Embora não tendo sido possível incluir indicadores de atividade operacional do Exército, pelas razões aduzidas, entende-se pelo nível da insuficiência orçamental que foi apresentada que as conclusões obtidas são também aplicáveis a este ramo. Quanto à Marinha e à Força Aérea, notou-se claramente uma tendência de queda na sua atividade no período final da análise, a que se voltará no capítulo seguinte.

Em face do que ficou exposto, é assim possível comprovar a nossa hipótese 1 indicada na Introdução e que se recorda: *“A forma como estava sustentado o financiamento das FFAA tinha limitações”*.

Finalmente, recorda-se a QD1 proposta na Introdução: *“Como evoluíram a estrutura e a execução do orçamento das FFAA nos últimos cinco anos?”*, que se considera respondida através da análise efetuada sobre os orçamentos dos anos de 2007 a 2011.



Como neste período a evolução do orçamento seguiu um caminho de restrições, vamos analisar no Capítulo 2 o ano de 2012 sobre a mesma ótica e tentar perceber se se verificam alterações noutra direção.



## **2. Análise do ano de 2012**

### **a. Preâmbulo**

No capítulo precedente estudou-se a problemática das insuficiências das dotações orçamentais da área de pessoal que caracterizou a execução orçamental das FFAA no período que mediou os anos de 2007 e de 2011.

Igualmente se estudou a solução que foi aplicada na sua resolução. Vamos agora abordar a execução do ano económico de 2012, com o fito de realizar uma comparação entre as características definidoras dos dois tempos em apreço.

Deve contudo admitir-se que a análise a efetuar está alicerçada numa simplificação de base, cujos contornos carecem de uma explicação prévia.

Assim, a nossa intenção é comparar um espaço de tempo de cinco anos com um de três meses e isto porque à data da finalização deste trabalho apenas havia decorrido a execução orçamental do primeiro trimestre de 2012. Contudo, como se demonstrou no Capítulo 1, os cinco anos daquele período mantiveram uma constância verdadeiramente coerente, suportada pelas insuficiências das dotações das rubricas de pessoal, o que permitiu definir um padrão e utilizá-lo na nossa análise.

Por outro lado, como também evidenciado no Enquadramento Macroeconómico da Introdução, as medidas de política económica que o governo iria tomar no sentido de dar cumprimento ao PAEF e que foram explicadas no Documento de Estratégia Orçamental (MF, 2011b), iriam certamente tomar corpo no próprio orçamento. Em consequência, este seria muito diferente dos anteriores e portanto poderia vir a ser comparado com o período referenciado.

O facto de apenas terem decorrido três meses do ano de 2012, poderia constituir um óbice a esta análise comparativa, mas, como veremos, esta fase tem sido tão rica em originalidades, que mesmo sendo um período curto, se optou por prosseguir-la.

### **b. Orçamento para 2012**

Efetivamente, o OE para 2012 foi publicado sob a forma da Lei nº64-B/2011 de 30 de dezembro, mas, independentemente da sua análise a realizar adiante, deve ser referido que no dia 5 de abril de 2012 a AR já aprovou, na generalidade, um Orçamento Retificativo, o que vem confirmar que este pequeno período tem sido profícuo.



Acresce que, tal como referido na Introdução do Relatório do Orçamento de Estado (MF, 2011b), a situação de partida para o OE 2012 já estava mais difícil do que a existente na altura da discussão do PAEF e portanto, só “*um orçamento ambicioso*” servia para conduzir a economia portuguesa à sua recuperação e conseqüentemente ao restabelecimento da confiança no país e na sua aptidão para ressarcir todos os compromissos assumidos.

Como lema para este orçamento será oportuno utilizar a seguinte citação do MdF extraída do mesmo documento: “*Temos de romper com o hábito passado de tolerar desvios orçamentais*”. Ela dá força à ideia de que a metodologia que estava anteriormente implementada, de modo implícito, na elaboração dos orçamentos, seria insustentável a prazo e era necessário pôr-lhe cobro.

O documento apresenta como já é sua marca, um conjunto de cativações sobre rubricas orçamentais semelhante ao do ano de 2011. Contudo, a execução orçamental passa a ser balizada segundo parâmetros completamente novos, que tomaram forma através de legislação específica – Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atrasos (LCPA) doravante chamada “Lei dos Compromissos” (AR, 2012).

O seu “*princípio fundamental é o de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso*”, conforme vem claramente explicitado pela DGO no seu “Manual de Procedimentos – Lei dos compromissos em atraso” (DGO, 2012).

Assim, é agora assumido que o controlo efetuado sobre os pagamentos não tem sido eficiente, sendo fonte de atraso no pagamento de dívidas, tornando-se fundamental criar um novo, com incidência principal sobre os compromissos<sup>16</sup>. Este procedimento significa basicamente, que deixa de ser suficiente o acompanhamento dos documentos de despesa, faturas, ou outros, mas este é transposto para uma fase anterior do processo de aquisição, o momento da assunção da responsabilidade, a partir do qual se incorre na despesa.

O estabelecimento deste procedimento é ainda mais importante agora, visto ser um dos elementos sujeito a monitorização no âmbito do PAEF e assim ser motivo de ainda maior atenção por parte das autoridades nacionais.

Ora esta determinação, é muito penalizadora não só pelos novos mecanismos

<sup>16</sup> Compromissos – São as **obrigações** de pagar a terceiros por contrapartidas de fornecimentos de bens ou serviços, que se consideram assumidas aquando de uma ação formal, como um contrato, um acordo, uma nota de encomenda, uma ordem de compra, etc. Podem ainda ter um carácter permanente como salários ou pagamentos de eletricidade, por exemplo (DGO, 2012).



instituídos inerentes à execução orçamental, mas também no que diz respeito à carga burocrática que produz com o seu sistema de reportes. Apesar de ainda muito recente, já se percebe algo do seu impacto na administração pública e particularmente nos ramos das FFAA que abordaremos de seguida.

### c. O orçamento da Defesa Nacional

#### (1) Enquadramento de base

A tabela 9 contém uma comparação entre os orçamentos dos organismos do MDN onde se evidenciam as dotações iniciais e as da execução final do ano económico de 2011.

Tabela 9 – Ano de 2011 - Comparação entre orçamento e execução

Un: 10<sup>3</sup> euros

		PESSOAL	OPERAÇÃO & MANUTENÇÃO	RESERVA LEGAL	TOTAL
OSC/MDN	Orçamento	85.538,0	63.946,8	2.084,1	151.568,9
	Execução	80.679,4	26.643,0		107.322,4
EMGFA	Orçamento	32.257,3	7.871,7	1.039,6	41.168,6
	Execução	27.345,0	10.145,8		37.490,8
MARINHA	Orçamento	289.413,9	95.668,5	9.004,5	394.086,9
	Execução	373.726,9	83.940,7		457.667,6
EXÉRCITO	Orçamento	476.656,9	86.314,2	13.844,4	576.815,5
	Execução	560.914,7	72.891,1		633.805,8
FORÇA AÉREA	Orçamento	207.514,2	79.424,3	7068,0	294.006,5
	Execução	248.730,4	77.595,1		326.325,5

Fonte: (MDN, 2010), SGMDN e Ramos

Por outro lado, a tabela 10 contém os valores inscritos para o ano de 2012.

Tabela 10 – Ano de 2012 - Orçamento

Un: 10<sup>3</sup> euros

	PESSOAL	OPERAÇÃO & MANUTENÇÃO	RESERVA LEGAL	TOTAL
OSC/MDN	62.886,6	164.318,8	878,1	228.083,5
EMGFA	24.710,9	8.094,4	843,5	33.648,8
MARINHA	328.076,9	73.036,5	11.333,1	412.446,5
EXÉRCITO	500.977,8	63.511,1	15.488,7	579.977,6
FORÇA AÉREA	211.887,6	40.031,9	6.967,9	258.887,4

Fonte: (MDN, 2011b)

Comparando as duas tabelas verifica-se um corte com o passado recente ao valorizar-se um crescimento nas dotações de pessoal de 2012 face às iniciais de 2011 indiciando por um lado uma orçamentação judiciosa nesta componente, a que não são



alheios as reduções na massa salarial impostas pela suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, mas notando-se que na operação e manutenção dos ramos, as reduções atingem cerca de **58 milhões de euros**.

O facto de o orçamento ter uma construção substancialmente diferente da do anterior já reflete uma nova filosofia que se prende com o próprio teor da Lei do Orçamento e a sua monitorização.

O governo revela uma falta de confiança que já vem de execuções orçamentais anteriores, como se comprova através de uma referência expressa no já referido Relatório do OE, onde é afirmado que no ano transato uma parte significativa do desvio orçamental, cerca de 2% do PIB, na ordem dos 3.400 milhões de euros, deveu-se a uma “*redução menor do que a esperada nas remunerações certas e permanentes (em cerca de 300 milhões de euros)*” face à não redução de efetivos e a desvios específicos na Educação, Administração Interna e Defesa (MF, 2011b, p. I).

Crê-se que daqui resulta o teor do Artº 41º da Lei de Orçamento para 2012, totalmente controlador ao indicar com precisão (sublinhado do autor) os quantitativos de militares em regime de contrato e de voluntariado que podem prestar serviço nas FFAA neste ano, (Marinha: 2.098, Exército: 12.939 e Força Aérea: 2.673). Estes números que já eram conhecidos aquando da preparação do orçamento, permitiram à DGO monitorizar os valores orçamentados. Por informação dos departamentos financeiros dos ramos foi também possível perceber que esta matéria é acompanhada muito de perto pela mesma entidade.

De facto, já no decorrer do ano, aquando da verificação dos saques mensais referentes a pessoal a DGO questionou os valores requisitados não se apercebendo das especificidades das FFAA com rotações de pessoal RC originadas pelas caducidades normais dos seus contratos e pelas novas incorporações, que fazem com que o quantitativo dos efetivos se mantenha dentro dos parâmetros legais. (Henrique, 2012)

É atendendo a este tipo de controlos minuciosos a que os organismos do MF têm sujeitado as FFAA, não só durante a preparação da proposta orçamental como no modo como ele também vem sendo executado, que nos permitimos concluir que o orçamento de pessoal dos ramos em 2012 estará construído de forma sólida e com os valores necessários para a sua execução não se justificando a acusação às FFAA de agravarem os problemas que o país enfrenta.



## (2) Execução orçamental - dificuldades

Conforme foi referido em b. supra, o ano de 2012 tem a particularidade de estar a ser afetado pela publicação da Lei dos Compromissos cujo impacto sendo, obviamente, transversal a toda a Administração Pública, merece uma análise particular para as FFAA por ser mais um fator diferenciador do modelo que vinha sendo adotado no período que abordámos no Capítulo 1.

As FFAA sempre procederam ao registo dos respetivos compromissos pelo que este princípio por si só não lhes é estranho nem origina dificuldades, até porque o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) assim está calibrado desde o início e este ser um dos princípios da Contabilidade Pública.

A questão essencial é o facto destes compromissos, criados mediante um processo explicitado adiante, limitarem a gestão das dotações disponíveis a um horizonte de curto prazo (três meses). O nível máximo que eles podem atingir depende mensalmente da determinação dos “fundos disponíveis” (FD) calculados mediante a seguinte fórmula, de cujo enunciado é possível concluir que se está a tratar, fundamentalmente, de compromissos no valor máximo de até três duodécimos das dotações.

$$FD_{(mêsM)} = \text{Duodécimos acumulados}_{(até\ mêsM+2)} - \text{Compromissos assumidos}_{(até\ mêsM-1)}$$

A lei determina que o registo dos compromissos deve ocorrer o mais cedo possível, pelo menos três meses antes da data prevista para a efetivação do respetivo pagamento, nomeadamente daqueles considerados permanentes como sejam os salários, água, eletricidade, rendas, fornecimentos anuais ou plurianuais.

Os que não possuem esta característica de rigidez (reparações de bens, aquisição de equipamentos, etc.) são obrigatoriamente comprometidos na totalidade. Porém, este último tipo de despesas ao serem inscritas posteriormente, podem deparar-se com insuficiência nos FD comprometendo a sua inclusão nos compromissos. Nestes casos é recomendada a que sejam solicitados ao MF aumentos temporários de FD antes da assunção dos compromissos. (DGO, 2012)

A sociedade civil tem apresentado algumas dúvidas sobre esta lei, havendo vários setores que já vieram a público reclamar da sua eficácia, nomeadamente as áreas da saúde (Económica, 2012), a das autarquias (ionline, 2012) ou a do ensino superior (Publico, 2012), sobretudo pelas limitações de que ela alegadamente sofre, principalmente na dificuldade que impõe à gestão de contratos plurianuais dentro de disponibilidades para



três meses. Reclamam, ainda, do mecanismo que faz depender de autorização do MF para a obtenção de um eventual reforço aos FD, alertando para a proverbial falta de resposta deste ministério em tempo útil.

Estas questões têm também importância na área da Defesa Nacional, que não se tem manifestado publicamente. Com a escassa margem de manobra que existe, por força da redução das dotações orçamentais, a que acresce o facto de pela primeira vez as rubricas de despesas com o pessoal estarem sujeitas ao regime duodecimal, os ramos terão dificuldades na gestão de contratos de montantes mais elevados, como o de fornecimento de combustíveis ou de empreitadas, que consumirão mais do que três duodécimos, dificultando a criação de compromissos nas áreas respeitantes às atividades de manutenção por exemplo.

A LCPA impõe também a emissão de uma grande quantidade de relatórios de controlo, muito burocraticamente, o que também onera as FFAA e cuja regulação surge, por força da divulgação do Despacho de 15 de fevereiro de 2012 do Ministro da Defesa Nacional (MDN, 2012), onde é expressamente referida a imposição destes reportes como resultado do cumprimento do PAEF.

O mesmo despacho reconhece porém, a necessidade do SIGDN vir no futuro a dar um maior número de respostas a estas solicitações. De facto, em 2012 estas tarefas penalizam os serviços, mas com a criação de interfaces informáticos, à semelhança dos que o Exército já opera, este problema, espera-se, será resolvido em 2013.

Efetivamente, deve ser salientado que desde o início do ano o Exército funciona de maneira diferente dos outros ramos, pois aderiu ao sistema de interface entre o SIGDN e o Sistema de Informação de Gestão Orçamental da DGO pelo que este organismo tem visibilidade automática sobre os sistemas contabilísticos do ramo, facilitando o controlo e o reporte. Os outros ramos terão que aderir a esta modalidade no ano de 2013, consubstanciando, finalmente, a sua adesão ao Regime da Administração Financeira do Estado<sup>17</sup>.

Finalmente, este mecanismo de criação dos FD, acarreta um risco acrescido, pois permite à DGO manter um controlo sobre as dotações orçamentais ainda não objeto de compromisso, pelo que em qualquer altura é possível proceder-se ao “congelamento” destes montantes inviabilizando a sua utilização.

---

<sup>17</sup> Publicada pelo Decreto Lei nº 155/92 de 2 de julho



### **(3) Impacto na missão**

Como se viu no Gráfico 1 da página 19, a Força Aérea planeia efetuar 16.975 hv no ano de 2012 que representam uma redução de cerca de 9% em relação à operação de 2011 e de cerca de 28% em relação à de 2010, como detalhado na Tabela 20 do Anexo B.

Quanto à Marinha, mesmo não se tendo obtido os valores planeados para 2012, se tomarmos o gráfico da mesma página como referência, observando as reduções de 9% de horas navegadas de 2010 para 2011 e de cerca de 15% para 2009 e conjugando com o montante do orçamento para 2012, julga-se ser possível concluir que a redução de atividade é uma realidade.

#### **d. Síntese conclusiva**

Neste capítulo 2, analisou-se o ano económico de 2012, com o detalhe possível, à luz do facto de estarmos ainda no rescaldo da execução orçamental do primeiro trimestre. Comparámo-lo com o de 2011, tanto a nível de dotações orçamentais como de atividade operacional dos ramos, tendo sido possível chegar a algumas conclusões.

Por força da aplicação do PAEF o orçamento para 2012 do MDN pode ser considerado parcialmente restritivo. Assim, as suas dotações para operação e manutenção são inferiores às de 2011, afetando negativamente o cumprimento das missões das FFAA como se infere, na Força Aérea, da Tabela 20 no Anexo B. Por outro lado, o facto de o governo ter conseguido terminar com as insistentes suborçamentações na componente de pessoal dos orçamentos e ter atribuído uma dotação perfeitamente coerente com as respetivas necessidades para o corrente ano, também dá um sinal de realismo que não era apanágio dos governos anteriores.

Em paralelo com estes fatores, o ano de 2012 aporta uma série de inovações. Para além da introdução do regime duodecimal às rubricas de pessoal, apresenta sobretudo, uma importante variável nova, a Lei dos Compromissos.

Ela, se por um lado traz um fardo burocrático aos ramos com um conjunto muito grande de novos relatórios de controlo, por outro, também origina limitações à execução orçamental. Principalmente, no que diz respeito ao apuramento dos FD, essenciais para a produção de compromissos. É ainda fonte de limitações originadas por uma administração trimestral de curto prazo, que dificulta a gestão de contratos de longa duração e que origina ainda mais problemas na gestão de aquisições correntes.

Este sistema contém em si o risco de tornar fácil ao MF proceder a “congelamentos” de verbas ainda não comprometidas, sempre que entender.



Assim, com a referida dicotomia entre os procedimentos que regeram os orçamentos anteriores e os que estão a vigorar no corrente ano de 2012, por força do esforço que o país está a fazer para cumprir o disposto no PAEF, considera-se pertinente dar como comprovada a nossa hipótese nº 2, que aqui se recorda: – *O orçamento para 2012 é um ponto de viragem na maneira como são financiadas as FFAA.*

Em consequência do exposto neste capítulo, também se considera respondida a **Q2**:

**– De que modo é que a estrutura do orçamento das FFAA para 2012 difere dos anteriores?**

Efetivamente, também por força do cumprimento dos compromissos internacionais e das imposições que lhes estão associadas, o orçamento da FFAA tem uma estrutura diferente da dos anteriores ao ter a sua componente de pessoal dotada com os montantes essenciais ao seu funcionamento, enquanto na área da operação e manutenção, isso não acontece, precisamente em contradição com o modo como os orçamentos eram construídos no período de 2007 a 2011.

Ora, das respostas que foram dadas às nossas questões derivadas nº 1 e nº 2 é possível concluir que dos dois modelos estudados nenhum pode ser considerado como o perfeito para a Defesa Nacional, destinando-se o Capítulo 3 ao desenvolvimento deste pressuposto.



### 3. As Forças Armadas e o futuro

#### a. Preâmbulo

Nos dois capítulos anteriores vimos como as FFAA foram sendo financiadas. No período de 2007 a 2011 de modo desequilibrado, recorrendo a suborçamentações constantes na área das despesas de pessoal com compensações fornecidas pelo MF e com a operação e a manutenção a serem financiadas com as dotações remanescentes do teto orçamental atribuído administrativamente pelo MDN.

No corrente ano de 2012, identificou-se que o orçamento também não estava financiado de modo eficiente, pois, ao contrário dos anteriores, o facto de permitir cobrir as despesas com o pessoal é origem de constrangimentos sobre as componentes de operação e de manutenção.

Deste modo, recuperando-se o referido na Introdução e citando a letra do CEDN quando refere que *“a programação financeira das Forças Armadas é uma condição necessária para o cumprimento dos objetivos da política de defesa nacional tal como o é a modernização dos respetivos equipamentos”*, pode-se então concluir que o Estado não a tem providenciado às FFAA.

Se considerarmos que a solução evidente é a de o poder político cumprir os preceitos referidos naquele documento através da atribuição de orçamentos credíveis, teme-se que essa solução também não seja expectável no curto prazo.

Há que reconhecer que a situação económico-financeira que afeta o país por força do cumprimento do PAEF, não permite a flexibilidade necessária para se propor uma nova modalidade de financiamento que respondesse às necessidades reais de recursos. Isto seria um contrassenso ao que já foi dito anteriormente, pois as FFAA não são um oásis no país e tal como toda a administração pública estão sujeitas a restrições.

Assim, parece existir um impasse.

Estamos, porém, a partir da premissa de que as missões que se vêm desempenhando se mantêm estáveis. Porém, deverão elas assim manter-se? Não haverá necessidade do cumprimento de novas missões?

É o próprio governo, que tomou posse há menos de um ano e que apesar de enfrentar uma conjuntura extremamente difícil, ou em consequência dela, pretende responder a estas questões ao referir expressamente no seu programa que se procuram *“novas soluções”* e onde se propõem 18 medidas para as áreas de defesa e segurança, de



que se destacam para além da reorganização, racionalização e reagrupamento geográfico dos órgãos superiores da Defesa Nacional, a racionalização das despesas militares, a racionalização dos recursos humanos das FFAA, a revisão da LPM, a reestruturação das indústrias de defesa ou o reforço dos mecanismos de coordenação com as estruturas dependentes do Ministério da Administração Interna (MAI) na procura de mais eficácia na atuação e a geração de economias de escala (Governo, 2011, p. 111).

Em face do universo das medidas que o governo pretende tomar na área da defesa, neste capítulo ir-se-á tentar perceber quais as prioridades para que se apontam, através da análise de algumas intervenções públicas proferidas pelo próprio MDN em diversas circunstâncias.

#### **b. Linhas fortes do Governo**

A informação libertada pelo MdDN na sua primeira audição no Parlamento, já foi importante para se perceber a posição em que o governo se pretendia colocar desde o início.

Afirma-se vincadamente haver necessidade de aprofundar e materializar uma nova doutrina de serviço público. A *“participação mais ativa em Missões de Interesse Público, mais próximo das pessoas, aproveitando racionalmente as suas disponibilidades e dando valor acrescentado à sua presença ao longo de todo o território nacional”* é uma componente estruturante do mandato do governo. Dá-se como exemplo a participação da Força Aérea nas atividades de extinção de incêndios ou da Marinha no seu reforço de competências na fiscalização marítima. Deve ainda, privilegiar-se a *“coordenação com outros ministérios para evitar duplicações de capacidades e obter-se ganhos de eficiência e sinergias”* com a finalidade de redução das duplicações que hoje existem (CDN, 2011).

O MdDN possui uma visão mais ampla do emprego das FFAA em missões internas, fazendo-se uma interpretação mais lata e não restritiva da CRP, visto considerar fundamental aproximar as pessoas às FFAA.

Outro ponto que deve ser salientado foi a afirmação da necessidade de rever o CEDN em 2012 à luz da reavaliação das novas ameaças à segurança nacional, mencionando-se que é esperado um amplo consenso político nestas matérias, não se desejando a utilização da defesa nacional como arma de arremesso político.

O tema da utilização das FFAA em mais missões de interesse público tem sido recorrente nas intervenções do MdDN, tendo voltado a este assunto em discurso proferido



nas Comemorações do Centésimo Aniversário do Instituto Superior Técnico (IST), onde este conceito foi bastante explorado, tendo sido afirmado ser necessário colocar a engenharia militar ao serviço das autarquias locais que hoje enfrentam dificuldades, preferencialmente as mais pequenas, fazendo com que as comunidades contem com as suas FFAA e com *“uma outra vantagem: temos aquele terrível hábito de cumprir prazos e orçamentos”*. Mais salientando que a difícil situação económica e financeira que o país atravessa apresenta desafios ainda maiores e *“exige a todos que se faça mais com menos”* (Branco, 2012a).

A questão da reforma das FFAA também tem estado presente e desta vez, em discurso proferido na Revista Segurança e Defesa ressaltou que tudo na defesa está a ser repensado, tanto por necessidade como por oportunidade, revelando que o IDN já estava a trabalhar no novo CESDN com o objetivo de repensar e reorganizar todas as estruturas que integram o MDN (MDN, 2011a) bem como já foi iniciado o processo de reorganização de reestruturação orgânica das FFAA, *“questionando, mesmo, se o papel das Forças Armadas é apenas o da defesa”* (Branco, 2012b).

Afirmou, ainda, em entrevista à Rádio e Televisão de Portugal (RTP) *“que é necessário rever o Conceito Estratégico da Defesa Nacional para definir em termos de Estratégia Nacional de Segurança e Defesa quais as missões a realizar pelos militares e fazer a respetiva adaptação em termos de recursos”*. (Branco, 2012c)

Quanto aos problemas orçamentais que foram abordados no Capítulo 2, o MdDN também em audição na AR, desta feita na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública reconheceu-os indicando que o OE para 2012 procurava estabelecer um equilíbrio entre aquilo que é necessário e aquilo que é possível acarretando uma preocupação acrescida no que diz respeito à definição de prioridades, acrescentando que *“houve um rigor que impede surpresas lá para o final do ano como tem acontecido no passado”* (COFAP, 2011).

Posteriormente, em visita ao Navio Escola Sagres, disse que Portugal gasta o que pode gastar e não como dantes, *“aquilo que se queria independentemente de não haver dinheiro para o efeito”* (sublinhados do autor). (Branco, 2012d).

Referiu, ainda, na mesma entrevista à RTP, que *“temos, no orçamento das Forças Armadas portuguesas, mais de 80 % do dinheiro destinado a pessoal e até 20 % para operação e manutenção”* ... sendo que *“as Forças Armadas existem para fazer operações e estas constituem um produto que importa aumentar”* (Branco, 2012c).



**c. Convicções de personalidades ligadas à defesa e segurança**

Acabámos de ver que o MdDN tem feito várias intervenções públicas onde têm sobressaído várias ideias força como a questão das reformas do conceito estratégico, da sua organização e da estrutura do MDN ou mesmo das próprias FFAA e das suas missões, atingindo um patamar que se pode considerar irreversível em face da sua exposição à opinião pública, que já pode legitimamente esperar que a Defesa avance para as mudanças.

Como estes assuntos também têm sido objeto de muitas intervenções por parte de variadas personalidades ao longo dos anos, julga-se importante “dar-lhes a palavra”, no sentido de complementar, contrapor ou corroborar as ideias que o MdDN tem exposto, procurando enriquecer este debate.

O General Vaz Afonso, ex-CEMFA, em conferência proferida ao CPOG, dá o seu contributo sobre o financiamento das FFAA expondo que com a atual situação do país é aceitável um “*natural, necessário e conjuntural ajustamento*”, desde que a situação seja reversível, não comprometendo definitivamente as capacidades e salientando que “*a crise é temporária. As Forças Armadas, como instituição fundamental do Estado são tão permanentes quanto este*”. Reforça ainda esta ideia considerando essencial que o planeamento não seja efetuado acima das possibilidades, de modo a não desencadear mais aquisições do que as que efetivamente se necessita, havendo sempre que garantir uma relação saudável entre a estratégia e os custos (Afonso, 2012).

O Vice-Almirante Reis Rodrigues já havia escrito sobre o financiamento das FFAA sendo importante revisitá-lo agora que um novo CESD estará a ser preparado, atendendo a que se refere que este documento deve levar em consideração todos os fatores relevantes e sua conjugação, políticos, económicos, sociais e militares, sendo “*indispensável a resolução de todos os potenciais conflitos antes de o conceito ser aprovado, pois só assim se garantirá a credibilidade que deve ter.*” (Rodrigues, 2002, p. 36)

O General Mateus da Silva<sup>18</sup>, acentua a questão do equipamento das FFAA, advogando soluções de partilha com os nossos aliados e evidenciando sempre o equilíbrio que deve existir, pois “*não necessitamos de partilhar um porta-aviões ou um bombardeiro estratégico*” (Rodrigues, et al., 2009, p. 87).

Salienta ainda que a dimensão das FFAA deve adaptar-se ao quadro das alianças onde nos integramos, permitindo uma flexibilização estratégica na sua aplicação, considerando que o fator mais importante não é o orçamento mas a racionalização da sua

<sup>18</sup> Antigo Presidente da Comissão de Reestruturação da Indústria de Defesa e antigo Sub-Chefe do EME



aplicação e a afetação de recursos nas suas várias componentes. Claramente não interessa ter pessoal em excesso sem equipamento, nem, tão pouco, possuir equipamento inoperacional por falta de verbas. “A excelência das FFAA tem que resultar da maximização do produto operacional e a otimização da utilização dos recursos” (idem, p. 97)

Por seu lado, o antigo MdDN, Dr. António Vitorino afirma que o poder político tem que assumir a necessidade de providenciar os meios às FFAA, considerando, no entanto, esta ser uma área difícil em época de constrangimentos financeiros “*exigindo-se coragem e clareza na assunção de que o investimento em matéria de segurança e defesa não pode ser tido como desperdício nem como despesa feita em necessidades sociais impreteríveis*”. Mais avisa que é importante, “*evitar a armadilha*” de discutir o papel das FFAA apenas sob a ótica contabilística (Rodrigues, et al. 2009, p. 64).

Como diz o General Martins Barrento, as FFAA são quem detém “*o monopólio da violência organizada no interior do estado*” justificando-se a sua existência pela capacidade para o combate, por um lado e por outro, para fazer a paz através da sua ação dissuasora que é fonte de credibilidade. Porém, considera que por via dos seus meios, da sua capacidade de comando, patriotismo e espírito de servir, podem cumprir muitas outras missões (Barrento, 2007)

Numa ótica diferente mas em contraponto à decisão do governo de alterar o CEDN e transformá-lo num CESD o General Loureiro dos Santos, defende que atualmente um país enfrenta várias espécies de ameaças não exclusivamente militares.

Aqui se incluindo todo o tipo de constrangimentos que podem afetar a liberdade de ação de um estado, como sejam económicos, financeiros, de disrupção de sistemas informáticos, aqueles originados por uma reduzida autonomia científica e tecnológica, ou de deficiente qualidade de ensino ou altos níveis de criminalidade. Defende, ainda, a elaboração de um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN), mais abrangente, que estabeleça linhas de ação conducentes à tomada de medidas destinadas a combater estas ameaças à Segurança Nacional. Consequentemente, afirma o General Loureiro dos Santos, a primeira prioridade é fazer a análise destas ameaças. (Santos, 2010)

Do mesmo modo, o Dr. Figueiredo Lopes, chama de “novo conceito de segurança” à forma como se devem enfrentar estas novas ameaças, de cariz não militar. “*Podem resultar de problemas económicos, de antagonismos étnicos, ou podem estar relacionados com o crime organizado, o terrorismo e a corrupção que têm uma dimensão*



*internacional*". Nestas circunstâncias, deve referir-se que a segurança já não é só a segurança dos estados mas as das pessoas e que atualmente as respostas necessárias se devem traduzir em cooperação e assim torna-se importante maximizar as sinergias próprias de todas as componentes civis e militares da segurança e da defesa nacional. Deste modo, não se devem considerar as Forças de Segurança e as FFAA como que a trabalhar em "*compartimentos estanques e individualizados*" recomendando-se uma articulação entre ambas as áreas. Todavia, as missões não se devem sobrepor mas complementar-se com a finalidade de "*reforçar e maximizar o Sistema de Segurança Nacional como um todo*". (Rodrigues, et al., 2009, p. 53)

Depois de termos analisado declarações do MdDN que procuravam dar corpo a decisões políticas já tomadas ou a tomar, fomos "ouvir" uma série de personalidades nacionais de relevo sobre estas matérias de interesse para as FFAA e o país.

As ameaças que atualmente impendem sobre os países são diferentes do que eram e terá que ser diferente a sua resposta, como diferente é a perceção que as sociedades devem ter destas problemáticas, sendo necessário debatê-las a nível nacional, tal como defende o General Espírito Santo quando refere que existe uma nova cultura sobre a paz e a guerra (Santo, 2011).

Mais refere que as FFAA estudam-na e tentam compreendê-la. Seria desejável, também, que a Nação despertasse para a educação para a defesa, a par da indispensável educação para a cidadania, o que talvez preparasse melhores cidadãos capazes de assumir maiores responsabilidades, "*guiando os destinos de todos nós, não caindo na tentação de confundir responsabilidades de estado com vantagens pessoais efémeras*" (idem).

Houve, no entanto, outros países que trilharam este caminho como é o caso França. Em 2008 publicou o Livro Branco Sobre a Defesa e a Segurança, que tal como refere o Vice-Almirante Reis Rodrigues, é aquilo que é normal fazer-se quando um país pretende divulgar as suas novas orientações na política de defesa, "*informar aliados e amigos, divulgar intenções e clarificar a sua nova postura internacional*" (Rodrigues, 2008).

É este Livro Branco francês que analisaremos de seguida e cuja adaptação comporá a nossa proposta no parágrafo e.



**d. Livro Branco Francês**

A escolha de um país como a França para efetuar comparações com Portugal na área da defesa e da segurança, admite-se, pode ser considerada pouco lógica por se tratar dois países muito diferentes embora pertencentes às mesmas alianças NATO e UE.

Falamos de um estado com cerca de 551.000 Km<sup>2</sup> e outro com cerca de 92.000 Km<sup>2</sup> de superfície. Com populações de cerca de 62,3 milhões de habitantes e de aproximadamente 10,7 milhões (ONU, 2012). De um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (embora atualmente Portugal também lá tenha assento, porém com o estatuto de membro não permanente), pertencente ao G8<sup>19</sup> e uma potência nuclear.

Na realidade são muitos os fatores diferenciadores. Contudo, o seu Livro Branco Sobre a Segurança e Defesa (Republique, 2008) é um exemplo a seguir pelas conclusões que atingiu e pelos caminhos apontados diretamente pelo próprio Presidente Nicolas Sarkozy, no prefácio do livro, ao referir que “*deste trabalho emerge um novo conceito: o de uma **estratégia de segurança nacional** que associa, sem as confundir, a política de defesa, a política de segurança interna, a política externa e a política económica*” (Republique, 2008, p. 10) (tradução do autor).

Do mesmo modo, na sua conclusão salienta que a maior inovação trazida por este Livro Branco em relação ao anterior é fazer-se sobressair a globalidade dos interesses do país na área da segurança, sem os limitar exclusivamente às questões da defesa. (Republique, 2008, p. 313) (adaptação e tradução do autor).

Efetivamente, foi definida uma estratégia de segurança nacional que permite dar resposta às ameaças que são suscetíveis de afetar a sociedade francesa. Inclui-se a política de defesa, que por sua vez tem finalidades várias em campos diversificados, como sejam o assegurar a segurança do país face a agressões armadas, o empenhamento da França na sustentação dos acordos internacionais de defesa ou a sua contribuição para as atividades de manutenção de paz.

Em simultâneo com estas componentes, mas na vertente interna, em caso de necessidade a política de defesa da França também dará uma contribuição direta em

---

<sup>19</sup> G8 – Movimento iniciado em novembro de 1975, na cimeira de Rambouillet, em França, que consiste em reuniões informais, normalmente anuais, entre 8 dos países mais ricos do mundo, a nível de Chefe de Estado ou Primeiro-Ministro e cujas decisões, embora não sejam de aplicação obrigatória têm normalmente o poder de influenciar outras organizações mundiais. (Veja, 2007)



atividades de proteção da população dentro do seu próprio território, apoiando quer a política de segurança interna quer a política de segurança civil. (Republique, 2008, p. 62)

Todavia, como referido, a política de defesa não é a única que contribui para a estratégia de segurança nacional. De facto, também contam as políticas de segurança interna e a de segurança civil, a quem compete assegurar de modo permanente tanto a proteção das populações como o garante do funcionamento regular das instituições públicas e o funcionamento normal da sociedade civil, aquando da ocorrência de crises ou no assegurar a defesa da nação contra ameaças não militares.

Assevera ainda o Presidente Sarkozy na sua introdução, que as reformas necessárias à prossecução desta estratégia libertam recursos que vão reverter em benefício da área da defesa, nomeadamente para a modernização de equipamentos e consequente reforço das capacidades operacionais das FFAA (Republique, 2008, p. 10).

Cabe aqui refletir neste desiderato, pois o facto de ser o próprio presidente a deixar clara a mensagem de que as poupanças originadas pelas eficiências geradas na defesa revertem para o reequipamento das FFAA é mais um princípio que deve ser registado como exemplo.

Assim, ressalta um enfoque na modernização das FFAA, nomeadamente sobre os equipamentos mais usados em operações, bem com nos de proteção pessoal dos militares e em programas novos sobre sistemas de aviso prévio e de luta informática.

É também proposto um novo formato para as FFAA em consonância com os objetivos operacionais e definição do dispositivo que naturalmente conduzem à determinação de um esforço financeiro integrado e coerente, suportado numa programação a dez anos, para o período de 2009 a 2020.

O modelo orçamental criado baseia-se nas seguintes premissas:

- Não haverá reduções orçamentais;
- Até 2012 o nível de recursos será mantido a preços constantes, significando que a inflação será compensada;
- A partir de 2012, o orçamento crescerá a um ritmo de 1% acima da inflação;
- Durante o período, serão reduzidos os efetivos durante seis a sete anos e haverá uma redução de custos de funcionamento no Ministério da Defesa e nos ramos;
- As poupanças obtidas reverterão em benefício do reequipamento das FFAA.



É importante salientar como prova da credibilidade deste estudo, que foi dele que resultou a decisão de a França regressar à estrutura militar da NATO, de onde havia saído por decisão do General de Gaulle em 1966. Com esta decisão também procura trazer à Aliança um maior equilíbrio entre a Europa e os Estados Unidos sem nunca abandonar os seus três princípios basilares: manutenção da independência completa das forças nucleares, liberdade de análise prévia das autoridades francesas, evitando automatismos de decisões da organização e manutenção de autonomia sobre os meios estratégicos. Acresce ainda uma liberdade de decisão, impedindo que forças franceses fiquem sob comando permanente da NATO em tempo de paz.

Vimos com algum detalhe como o Livro Branco abordou um novo conceito estratégico de segurança nacional bem como a modernização das FFAA, validando o calendário que a rege mas também a definição das balizas orçamentais que o suportam e que lhes providenciam uma grande estabilidade no seu funcionamento num prazo de dez anos.

Para além dos méritos já apresentados, de natureza militar, estratégica ou orçamental, é nosso entendimento que a grande relevância deste estudo é o facto de ele ter posto a defesa e a segurança a serem discutidas pela sociedade francesa. A perceção dos assuntos que estiveram na base da formação dos sete grupos de trabalho pluridisciplinares em que a elaboração do Livro Branco assentou, é fundamental para documentar esta ideia (Republique, 2007) e encontra-se na Tabela 11 abaixo. É importante referir que os presidentes destes grupos tinham autonomia para convidar as personalidades que entendessem para participarem nas discussões, mesmo estrangeiras caso fosse assim entendido.

Tabela 11 – Objeto dos grupos de trabalho implementados para o Livro Branco francês

Grupos de trabalho	Objeto
GT 1	Prospectiva das ameaças e do ambiente internacional da nossa segurança num horizonte de 15 anos
GT 2	Alianças e sistema internacional de segurança: Aliança Atlântica, União Europeia, ONU, acordos de defesa...
GT 3	Objetivos da política de defesa e de segurança nacional; segurança civil; missões das forças; grandes funções estratégicas; novas necessidades de segurança, novas respostas.
GT 4	Política industrial e de investigação. Economia da defesa
GT 5	Defesa, segurança e sociedade; papel do Parlamento; formação dos jovens; política de informação e de comunicação, política dos reservistas consequências da profissionalização, relações com as empresas, proteção e segurança civis, memória e património...
GT 6	Organização dos poderes públicos, Ministério da defesa, função de segurança nacional, organização territorial, articulação dos ministérios, capacidade de gestão de crises.
GT 7	Política de recursos humanos

Fonte: (Republique, 2007)



**e. Proposta**

O que se pretende é a abertura de um tempo de debate e de reflexão que não traga apenas um novo figurino para o financiamento das FFAA mas aponte para um novo paradigma no que à defesa e segurança diz respeito, seguindo-se o exemplo francês que acabámos de analisar.

Revisita-se o texto do VALM Reis Rodrigues que refere que a França não cometeu os erros cometido por Portugal no ano de 2001 onde o Livro Branco da Defesa Nacional então produzido, nunca foi assumido pelo governo que o mandou elaborar nem discutido na AR. A França iniciou o processo, com um mandato do próprio presidente que estabeleceu objetivos claros e nomeou uma comissão com peso político e reconhecida competência (Rodrigues, 2008).

Procurando colmatar a falha referida pelo VALM Reis Rodrigues o que se propõe é a produção de um Livro Branco da Defesa e Segurança, com a finalidade de trazer estas questões para a discussão pública.

Atualmente o governo está a estudar parcelarmente alguns destes assuntos como a saúde militar, a reorganização das estruturas superiores do Ministério da Defesa ou a reforma do ensino militar. Ainda muito recentemente veio a público uma iniciativa do Partido Social Democrata para que na AR se debatesse o conceito “duplo uso” nas FFAA, sob o pressuposto, já referido pelo MdDN, de um maior envolvimento nas missões de interesse público (DN, 2012b).

Fica o sentimento de que tudo deveria ser estudado de modo integrado como fez a França.

Está identificada a falta de conhecimentos e o desinteresse por estas matérias por parte da nossa sociedade, mas também é conveniente salientar um grande capital de apreciação para com as FFAA, como verificado pelo estudo do ISCTE “Inquérito à População Portuguesa sobre defesa e Forças Armadas” (ISCTE, 2009).

Apesar de ter detetado uma “esmagadora” opinião favorável à existência das FFAA e também elas aparecerem em primeiro lugar quanto ao grau de confiança que as diversas instituições concitam, o mesmo inquérito também evidencia um baixo grau de conhecimento e de interesse generalizados sobre as notícias referentes às FFAA (idem).

Por outro lado, verifica-se um elevado grau de satisfação pela execução das Missões de Interesse Público.



Há, então algum grau de contradição na forma como a população olha para as suas FFAA, o que vem acomodar melhor a nossa intenção de discutir o tema.

Como refere Figueiredo Lopes, *“longe vão os tempos em que a questão da defesa era uma questão apenas dos militares”*, sendo agora necessário trazer para primeiro plano as questões relacionadas com a defesa e as FFAA *“tanto sobre o ponto de vista das estruturas e dispositivos, como relativamente ao estatuto dos militares, aos seus valores e à sua deontologia”* (Rodrigues, et al. 2009, p. 58).

Levantamos nós a questão. Será que os portugueses têm a completa noção do teor da Lei de Defesa Nacional (AR, 2009), onde expressamente se diz no nº 1 do seu Artº 36º *“A defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os Portugueses”*?

Reafirma-se que a nossa proposta é a realização de um debate sobre as FFAA e as questões de defesa e segurança do mesmo modo como a França o fez, com o envolvimento da sociedade, com o principal objetivo de “parar para pensar”, questionando-se tudo.

Não se evita começar pelo princípio, como seja o levantar a possibilidade de se proporem alterações à CRP e as limitações que o seu Artº 275º traz às missões das FFAA na área da segurança.

O MDN já tem em movimento a alteração ao CEDN, mas não seria necessário repensá-lo como um CESN (Santos, 2010)? Ou até mesmo com a redução do seu âmbito aos assuntos de segurança e defesa por contrapartida com a introdução de um Conceito Estratégico Nacional (CEN) mais genérico? (Rodrigues, 2002, p. 13)

Pretende-se que um debate nacional sobre estas matérias seja transversal à sociedade como as ameaças também o são. O envolvimento não pode ser apenas político havendo que incluir a sociedade civil, como a indústria, procurando-se desenvolver mais o conceito *“que abrange “clusters”, associados às questões de defesa e de segurança, ou que podem beneficiar, na sua área de atuação, de equipamentos, tecnologias e serviços primeiramente desenvolvidos para fins militares ou para fins de Defesa Nacional”* (MDN, s.d., p. 5).

Igualmente se pretende o envolvimento do conhecimento e da investigação, através das universidades, que devem ser chamadas a colaborar no desenvolvimento do ensino militar e na produção de estudos sobre defesa e segurança.

Não se pode deixar de abordar a vertente política de um projeto deste tipo. Falámos no envolvimento de toda a administração pública mas deve ser dado relevo ao MAI por



acomodar na sua esfera as Forças de Segurança, cujo protagonismo nestas matérias é de primeiro plano e cuja participação deve ser preponderante.

Mantendo-nos na vertente política, a AR teria um papel crucial por duas ordens de razões. A principal e absolutamente decisiva, sem a qual o projeto não poderia apresentar resultados é o consenso político alargado sobre a agenda de defesa e segurança e sobre as conclusões a atingir.

Tendo sido a falta de discussão política uma das causas apresentadas pelo VALM Reis Rodrigues para explicar o falhanço do Livro Branco de 2001 (Rodrigues, 2008) entende-se que um próximo documento não poderá enfermar do mesmo mal e, portanto, um acordo parlamentar é mais do que desejável, é primordial.

Deste modo segue-se o exemplo do preconizado pela Dinamarca, outro país que também debateu estas matérias e que optou por apresentar as respetivas conclusões sobre a forma de um pacto. Este foi estabelecido entre os sete dos oito partidos representados no parlamento nacional obtendo-se a estabilidade política sobre este assunto, que vigorará no período de 2010 a 2014 (FMN, 2009).

A França salvaguardou esta questão desde o início ao incluir dois deputados e dois senadores (tantos da oposição como da maioria) na comissão que preparou o Livro Branco, enquanto o seu projeto foi discutido em várias comissões parlamentares conjuntamente com os ministros da defesa, dos negócios estrangeiros e do interior.

Considera-se que este modelo deverá ser o adotado pois um acordo suprapartidário ao “amarrar” politicamente uma maioria no Parlamento é decisivo para dotar as FFAA de uma estabilidade que não têm tido. Complementarmente, é fundamental definir um prazo de vigência, que se propõe de oito a dez anos, para resistir a pelo menos dois ciclos eleitorais, com a finalidade de, a prazo, lhe permitir ganhar solidez.

A segunda razão por que se deveria valorizar o Parlamento seria pela cedência das suas infraestruturas para dar apoio a esta iniciativa, nomeadamente o seu canal de televisão, cuja emissão em sinal aberto se defende, recorrendo à tecnologia da Televisão Digital Terrestre (TDT), com a finalidade de permitir à sociedade o acompanhamento dos debates dos grupos de trabalho a criar.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Foi feito um pedido de informação técnica sobre esta possibilidade à Autoridade Nacional da Comunicações (ANACOM), que alegou não ser competente para prestar a informação requerida, tendo esta sido reencaminhada para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Até ao dia 16 de abril de 2012 não tinha sido obtida resposta.



Não esgotando exaustivamente o tema, mas entendendo-se que a nossa proposta fica claramente documentada, resta o último passo que será a nomeação da entidade responsável.

Advogamos que seja o Diretor Geral da Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) por diversas razões. Primeiramente, porque embora esta questão seja, como vimos, muito mais ampla do que simplesmente da defesa nacional, é o MDN quem tem estado na liderança das propostas de alteração e das respetivas dinâmicas de mudança.

Assim, seria o próprio ministro a assumir esta responsabilidade, mas entende-se que as suas funções o impedem de ser o responsável “no terreno”, mantendo-se como responsável político e delegando esta responsabilidade.

Nesta lógica, dentro da orgânica do MDN justifica-se a DGPDN pois tanto na anterior Lei Orgânica (MDN, 2009a) como no respetivo decreto regulamentar (MDN, 2009c) as suas atribuições já se enquadravam, mas, igualmente, no novo decreto regulamentar (MDN, 2012) que entre outras lhe atribui o *“acompanhar e analisar a evolução da conjuntura internacional e as suas implicações estratégicas na área da segurança e defesa, coordenando e avaliando a implementação do planeamento estratégico”*.

Complementarmente, tal como refere a também recente lei orgânica (MDN, 2011c) compete-lhe *“...estudar e elaborar pareceres, propostas e recomendações conducentes à enunciação dos objetivos nacionais no âmbito da segurança e defesa, assegurando a articulação e a coerência das prioridades estratégicas superiormente definidas...”* e portanto, perfeitamente habilitada a conduzir esta missão.

Esta proposta foi discutida com o próprio Diretor Geral de Política de Defesa Nacional, Dr. Faro Ramos, tendo sido sugerido que um assunto desta natureza, complexidade e impacto sobre todos os ministérios, teria que ser objeto de uma Resolução do Conselho de Ministros na medida em que atribuí responsabilidades a um deles sobre os outros (Ramos, 2012).

#### **f. Síntese conclusiva**

Neste capítulo, analisámos a postura do XIX Governo na área da defesa, sobretudo através de várias intervenções públicas do próprio MddN onde são apontados sinais de mudança nos conceito estratégico, na atribuição de mais MIP às FFAA, indicando-se que se pretende terminar com as suborçamentações.



Foi “dada a palavra” a personalidades com credibilidade nos assuntos da defesa e da segurança que também advogam mudanças no conceito estratégico e/ou nas missões por força do presente espectro de ameaças sobre as sociedades, mas igualmente defendendo a atribuição de orçamentos credíveis.

Os capítulos anteriores evidenciaram desequilíbrios orçamentais mas considera-se muito difícil na atual conjuntura propor alterações substanciais, enquanto em simultâneo se defendem mudanças à sua estrutura e missões. Daqui parece resultar uma contradição.

Deste modo, o que se propõe é a elaboração de um Livro Branco da Defesa e Segurança que conduza a que os assuntos referentes à defesa e segurança e às FFAA, suas missões e financiamento sejam discutidos extensivamente pelo país, dotando a sociedade de informação específica, que comprovadamente não possui, com o fim de lhes dar mais credibilidade e permitindo estabilizá-las no médio prazo, num período de duas legislaturas, pelo menos.

Tal como idealizado pela Dinamarca aquando da conclusão do seu estudo equivalente, considera-se essencial que um pacto de regime sobre estas matérias venha a ser ratificado por todas as forças políticas no Parlamento assegurando-lhe a importância que merece.

Esta proposta baseia-se no estudo efetuado sobre o debate que a França concluiu em 2008 com a publicação de um livro com as mesmas características, após um processo liderado pelo próprio Presidente da República, que envolveu transversalmente a sociedade francesa conduzido sobre o lema do debate público, mas com grande envolvimento da classe política.

Relembra-se aqui a Hip 3 levantada na Introdução: “*A nova forma do orçamento das FFAA origina alterações no funcionamento das FFAA*” que se considera confirmada na medida em que se está a propor avançar com uma apreciação global às suas missões e funcionamento.

Em consequência do teor deste capítulo também se considera respondida a **QD3: - Como é que a alteração ao figurino de financiamento se pode tornar um catalisador para mudanças nas FFAA, sua organização e missão?**

De facto, a nossa proposta de levar o país a refletir sobre as questões de defesa e segurança e, conseqüentemente sobre as FFAA, irá contribuir para a definição de novas missões e inerente nova organização.



## Conclusão

Um estudo profundo sobre esta matéria, necessitaria do envolvimento de meios substanciais, não enquadráveis no tipo de trabalhos preconizado pelo IESM para o seu corpo discente, pelo que se decidiu limitar o seu âmbito como explicitado na Introdução.

Considerou-se importante iniciar a análise por um enquadramento de base segundo três vertentes.

Uma, macroeconómica, onde foi analisada a situação económico-financeira do país, indissociável da aplicação do PAEF e que representou um corte com o antecedente.

Outra, legislativa, onde se abordou a lógica do financiamento das FFAA, suas responsabilidades para com a Nação e inerente “reciprocidade”, suportadas pela respetiva legislação.

E um enquadramento político, através do qual se procuraram sinais das mudanças preconizadas pelo XIX governo nas áreas da segurança e da defesa.

Ainda na Introdução indicámos o nosso objetivo de cortar com as metodologias orçamentais em vigor nos períodos estudados, 2007/2011 e 2012, e de propor um debate alargado sobre estas matérias que se espera venha também a resultar em alterações credíveis ao orçamento das FFAA.

Explicitámos ainda, a QC a que tencionamos responder, bem como as QD cujas respostas a suportam, do mesmo modo que as respetivas Hipóteses, a que se respondeu e validou nas sínteses conclusivas de cada um dos capítulos.

No Capítulo primeiro, documentámos a suborçamentação nas rubricas de pessoal sob as perceções tanto do MDN como do MF que caracterizou a execução orçamental dos anos de 2007 a 2011. Procurámos ainda produzir uma análise sobre alguns indicadores da atividade operacional dos ramos, onde se verificou nas figuras 1 e 2 que tanto a Força Aérea como a Marinha já evidenciam quebras e, particularmente, na Força Aérea o seu planeamento para 2012 vem gravemente afetado.

Concluiu-se que esta modalidade de funcionamento com grande suporte na suborçamentação forçada, embora permitisse pagar as despesas com o pessoal não era benéfica para os ramos.

No Capítulo segundo, ao analisarmos o ano de 2012, sob a mesma ótica, nota-se que a influência do PAEF é decisiva no modo como o orçamento foi preparado, com baterias de controlos que conduzem a restrições impostas pelo MF. A isto junta-se o facto de haver sido construído sem *deficits* de pessoal mas suborçamentado em bens e serviços



com impacto nas missões planeadas como se procurou demonstrar através dos indicadores disponíveis.

Deste modo é possível concluir que nenhuma destas modalidades é coerente para as FFAA.

Finalmente no Capítulo terceiro, recuperam-se as conclusões anteriores mas identificam-se alguns sinais contraditórios por parte do governo que parece apontar para um futuro com mais missões, preferencialmente MIP, sem mais suporte orçamental. Isto contradiz de certo modo, algumas personalidades especializadas, de quem repescámos extratos de escritos onde se defendem orçamentos credíveis em simultâneo com mudanças nas áreas da segurança e defesa, por força das novas ameaças que atualmente impendem sobre as sociedades.

Face a estas contradições e agravado pela influência do PAEF, não se considerou possível propor por si só um novo mecanismo orçamental.

Porém, recorrendo-se à experiência promovida pela França onde, depois de um debate nacional sobre estas matérias foram obtidas conclusões importante e publicadas num Livro Branco, opta-se por propor a abertura, pela primeira vez, de um debate nacional sobre a defesa, a segurança e as FFAA.

Este debate teria que ser o mais abrangente possível com a finalidade de informar a sociedade portuguesa sobre estas matérias, que o inquérito já citado (ISCTE, 2009) concluiu ser muito pouco conhecedora, com o objetivo de se obterem conclusões firmes sobre quais as missões que as FFAA deverão assumir e financiá-las de modo credível, por um período não inferior ao de duas legislaturas, para poder resistir a processos eleitorais, mediante a ratificação de um acordo suprapartidário de preferência por unanimidade no Parlamento.

Por fim, considera-se que deveria ser o MdDN, delegando no Diretor Geral da DGPDN, a liderar este processo, quer por já estar atualmente a estudar algumas destas matérias, caso do CESD ou da estrutura superior do MDN, quer por exercer tutela sobre esta direção geral, cuja missão e atribuições são passíveis de enquadrar esta questão.

Recomenda-se que este processo seja inicialmente desencadeado através de uma RCM.

Recomenda-se que com as conclusões obtidas seja promovido um pacto suprapartidário na AR com a finalidade de dotar as FFAA de um período de estabilidade de duas legislaturas.



Recomenda-se, ainda que, o acordo e o próprio trabalho realizado sejam apresentados sob a forma de um Livro Branco e divulgado exhaustivamente.

Depois de na síntese conclusiva de cada um dos capítulos se haver respondido às QD, considera-se que a proposta e recomendações supra, respondem à nossa QC formulada no início: **“Em que medida as restrições orçamentais afetam as missões das Forças Armadas?”**



## Bibliografia

- Afonso, V., 2012. *O Enquadramento das FFAA: Uma Experiência, Uma Visão*. Lisboa: s.n.
- AR, 2001. Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 91/2001 de 20 de agosto de 2001). *DR*.
- AR, 2005. Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional nº 1/2005). *Diário da República*.
- AR, 2006. Orçamento de estado para 2007 (Lei 53-A/2006 de 29 de dezembro). *DR*.
- AR, 2007. Orçamento do Estado para 2008 (Lei nº 67-A/2007 de 31 de dezembro). *DR*.
- AR, 2009. Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica nº 1-B/2009 de 7 de julho). *Diário da República*.
- AR, 2009. Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica nº 1-A/2009 de 7 de Julho). *DR*.
- AR, 2011. <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEpagina.aspx>. [Online]  
Available at: [www.dgo.pt](http://www.dgo.pt)  
[Acedido em 3 março 2012].
- AR, 2012. Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro). *DR*, fevereiro.
- Barrento, A., 2007. <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=167>.  
[Online]  
Available at: [www.revistamilitar.pt](http://www.revistamilitar.pt)  
[Acedido em 15 12 2011].
- Branco, J., 2012a. *Abertura das comemorações do centenário do Instituto Superior Técnico*. [Online]  
Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120130-engenharia-militar-aproximacao-populacoes.aspx>  
[Acedido em 15 2 2012].
- Branco, J., 2012b. *Almoço-debate Revista Segurança e Defesa*. [Online]  
Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120201-mdn-almoco-reformas.aspx>  
[Acedido em 25 3 2012].
- Branco, J., 2012c. *Entrevista à RTP*. [Online]  
Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120201-mdn-almoco-reformas.aspx>



[nacional/mantenha-se-atualizado/20120223-mdn-entrevista-rtp.aspx](http://www.defesa-nacional.gov.pt/mantenha-se-atualizado/20120223-mdn-entrevista-rtp.aspx)

[Acedido em 30 março 2012].

Branco, J., 2012d. *Visita ao navio-escola Sagres*. [Online]

Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120208-mdn-nes.aspx>

[Acedido em 10 4 2012].

CDN, 2006. *Relatório e Parecer sobre a Proposta de Orçamento para 2007*, Lisboa: AR.

CDN, 2007. *Relatório e Parecer sobre a Proposta de Orçamento para 2008*, Lisboa: AR.

CDN, 2008. *Parecer sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2009*, Lisboa: AR.

CDN, 2011. *Audição do MdDN na CDN*. [Online]

Available at: [http://80.251.167.42/videos-canal/xii/sl1/02\\_com/03\\_cdn/20111012cdn.wmv](http://80.251.167.42/videos-canal/xii/sl1/02_com/03_cdn/20111012cdn.wmv)

[Acedido em 16 12 2011].

CES, 2009. *Parecer sobre a CGE2007*. [Online]

Available at:

[http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR\\_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%0c3%a9rie+E&tp=H&Numero=11&Legislatura=X&SessaoLegislativa=4&Data=2009-01-12&Paginas=2%3b3%3b4%3b5%3b6%3b7%3b8%3b9%3b10%3b11%3b12%3b13&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=Parecer+do+Conselho+Econ%0c3%b3m](http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%0c3%a9rie+E&tp=H&Numero=11&Legislatura=X&SessaoLegislativa=4&Data=2009-01-12&Paginas=2%3b3%3b4%3b5%3b6%3b7%3b8%3b9%3b10%3b11%3b12%3b13&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=Parecer+do+Conselho+Econ%0c3%b3m)

[Acedido em 18 dezembro 2011].

CM, 2003. Conceito estratégico de defesa nacional (RCM 6/2003 de 20 de janeiro). *DR*.

COFAP, 2011. [http://80.251.167.42/videos-canal/XII/SL1/02\\_com/](http://80.251.167.42/videos-canal/XII/SL1/02_com/). [Online]

[Acedido em 27 12 2011].

DGO, 2012. *Manual de procedimentos - Lei dos compromissos em atraso*. Lisboa: DGO.

DGO, s.d. *Conta Geral do Estado (2007 a 2010)*. [Online]

Available at: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx>

[Acedido em 28 dezembro 2011].

DN, 2012a. *Cavaco elogia Forças Armadas*. [Online]

Available at: [http://www.dn.pt/Common/print.aspx?content\\_id=2356567](http://www.dn.pt/Common/print.aspx?content_id=2356567)

[Acedido em 21 março 2012].



- DN, 2012b. *Novo conceito defende "duplo uso" das Forças Armadas*. [Online]  
Available at: [http://www.dn.pt/Common/print.aspx?content\\_id=2412784](http://www.dn.pt/Common/print.aspx?content_id=2412784)  
[Acedido em 12 4 2012].
- Económica, V., 2012.  
<http://www.vidaeconomica.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=ve.stories/79067&skin=ve:ve>. [Online]  
Available at: [www.vidaeconomica.pt](http://www.vidaeconomica.pt)  
[Acedido em 15 março 2012].
- Europeia, C., s.d. *Pacto de Estabilidade e Crescimento*. [Online]  
Available at:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm)  
[Acedido em 22 fevereiro 2012].
- FAP, 2011. *Relatório de Gestão de 2010*. Alfragide: FAP.
- FMN, 2009. *Danish defence Agreement 2010-2014*. [Online]  
Available at:  
<http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/20090716%20Samlede%20Forligstekst%202010-2014%20inkl%20bilag%20-%20english.pdf>  
[Acedido em 30 Março 2012].
- Frasquilho, M., 2011. *Do PEC1 ao PEC4, ou uma questão de incapacidade*. [Online]  
Available at:  
[http://sol.sapo.pt/inicio/Opiniaio/interior.aspx?content\\_id=16200&opiniaio=Opini%E3o=Noticia](http://sol.sapo.pt/inicio/Opiniaio/interior.aspx?content_id=16200&opiniaio=Opini%E3o=Noticia)  
[Acedido em 22 fevereiro 2012].
- Governo, 2011. *Programa do XIX Governo*. [Online]  
Available at: [http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf)  
[Acedido em 14 fevereiro 2012].
- Henrique, H., 2012. *A Gestão Orçamental da Força Aérea em 2012* [Entrevista] (5 abril 2012).
- ionline, 2012. [http://www.ionline.pt/keywordlineautarquiaskeywordline/autarquias-anmp-espera-decreto-regulamentar-resolva-especificidades?quicktabs\\_sidebar\\_tabs=0](http://www.ionline.pt/keywordlineautarquiaskeywordline/autarquias-anmp-espera-decreto-regulamentar-resolva-especificidades?quicktabs_sidebar_tabs=0).  
[Online]  
Available at: [www.ionline.pt](http://www.ionline.pt)  
[Acedido em 20 março 2012].



ISCTE, 2009. *Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas*.

[Online]

Available at:

<http://fa.cies.iscte.pt/content/news/apresentacao%20publica%20de%20resultados.pdf>

[Acedido em 4 4 2012].

Lobo, C. G., 2012. *A utilização da dotação provisional do Ministério das Finanças sobre o orçamento do MDN* [Entrevista] (27 janeiro 2012).

Marinha, 2007. *Anuário estatístico da Marinha*. Lisboa: Marinha.

Marinha, 2008. *Anuário estatístico da Marinha*. Lisboa: Marinha.

Marinha, 2009. *Anuário estatístico da Marinha*. Lisboa: Marinha.

Marinha, 2010. *Anuário estatístico da Marinha*. Lisboa: Marinha.

MDN, 2006. *Proposta orçamental 2007 - Nota explicativa*, Lisboa: Secretaria geral do MDN.

MDN, 2007a. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. Lisboa: MDN.

MDN, 2007b. *Proposta orçamental 2008 - Nota explicativa*, Lisboa: Secretaria geral do MDN.

MDN, 2008a. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. Lisboa: MDN.

MDN, 2008b. *Proposta orçamental 2009 - Nota explicativa*, Lisboa: Secretaria geral do MDN.

MDN, 2008z. [http://www.portugal.gov.pt/media/512996/20100521\\_anuario\\_2007.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/512996/20100521_anuario_2007.pdf).

[Online]

Available at: <http://www.portugal.gov.pt>

[Acedido em Dez 2011].

MDN, 2009a. *Aprova a Lei Orgânica do MDN (Decreto-lei nº 154-A/2009 de 6 de julho)*. DR.

MDN, 2009b. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. Lisboa: MDN.

MDN, 2009c. *Estabelece a organização e atribuições da DGPDN (Decreto Regulamentar 20/2009 de 4 de setembro)*. DR.

MDN, 2009d. *Proposta Orçamental 2010 - Nota explicativa*, Lisboa: SGMDN.

MDN, 2010. *Proposta orçamental 2011 - Nota explicativa*, Lisboa: Secretaria geral do MDN.



- MDN, 2011a. Criação de uma equipa técnica-missão de gestão do MDN (Despacho nº15303/2011 de 27 de outubro). *DR*.
- MDN, 2011b. *Proposta orçamental 2012 - Nota explicativa*, Lisboa: Secretaria geral do MDN.
- MDN, 2012. *Despacho do MDN de 15 de fev 2012 - Restrições orçamentais para 2012*. Lisboa: MDN.
- MDN, s.d. *A Base Tecnológica e Industrial de Defesa*. Lisboa: DGAIED.
- MF, 2011a. *Documento de Estratégia Orçamental*. [Online]  
Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20110831-apres-doc-estrategia-orcamental.aspx>  
[Acedido em 22 fevereiro 2012].
- MF, 2011b. *Relatório do OE 2012*. [Online]  
Available at: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEPagina.aspx>  
[Acedido em 27 dezembro 2011].
- Nunes, C. J. A., 2011. *O Orçamento da Marinha* [Entrevista] (28 12 2011).
- ONU, 2012. *Country data services*. [Online]  
Available at: <http://data.un.org>  
[Acedido em 2 4 2012].
- Pinto, L., 2011. *Sessão na AR. Novo conceito estratégico da NATO*. [Online]  
Available at:  
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a544556484c304e505453387a5130524f4c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a595738765a4451344e6a6b795a574574596d497a4d5>  
[Acedido em 11 12 2011].
- PM, 2011. *Discurso na abertura solene do ano letivo do IESM*. [Online]  
Available at:  
[http://www.portugal.gov.pt/media/443296/20111123\\_pm\\_int\\_iesm.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/443296/20111123_pm_int_iesm.pdf)  
[Acedido em 30 novembro 2011].
- Prata, V., 2010. *As Forças Armadas e a Segurança Interna*. [Online]  
Available at: <http://www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna>  
[Acedido em 25 11 2011].



- Publico, 2012. *António Rendas alerta para endividamento caso universidades apliquem Lei dos Compromissos*. [Online]  
Available at: <http://www.publico.pt/Educa%C3%A7%C3%A3o/antonio-rendas-alerta-para-endividamento-caso-universidades-apliquem-lei-dos-compromissos-1540741>  
[Acedido em 7 abril 2012].
- Ramos, C. N., 2011. *O Orçamento da Força Aérea* [Entrevista] (22 12 2011).
- Ramos, L. F., 2012. *Director Geral da DGPDN* [Entrevista] (20 março 2012).
- Republique, P. d. l., 2007.  
[http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actuelles\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/commission\\_882/groupes\\_travail\\_938/index.html](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actuelles_19/livre_blanc_sur_defense_875/commission_882/groupes_travail_938/index.html). [Online]  
Available at:  
[http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actuelles\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/commission\\_882/groupes\\_travail\\_938/index.html](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actuelles_19/livre_blanc_sur_defense_875/commission_882/groupes_travail_938/index.html)  
ml  
[Acedido em 30 março 2012].
- Republique, P. d. l., 2008. *Raport Publique - Defense et Sécurité Nacional: Le Livre Blanc. Les Debats*. [Online]  
Available at: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//084000341/0000.pdf>  
[Acedido em 15 fev 2012].
- Ribeiro, A., 2011. *Segurança e Defesa Nacional - Comunicação à Academia de Ciências*. [Online]  
Available at: [http://www.acad-ciencias.pt/files/IEAS/Ant%C3%B3nio%20Silva%20Ribeiro/asribeiro\\_24\\_01\\_2011.pdf](http://www.acad-ciencias.pt/files/IEAS/Ant%C3%B3nio%20Silva%20Ribeiro/asribeiro_24_01_2011.pdf)  
[Acedido em 25 janeiro 2012].
- Rodrigues, A., 2002. *Nos meandros da política de defesa*. 1ª Edição ed. Lisboa: Editorial Notícias.
- Rodrigues, A., 2008. *Os Livros Brancos de Defesa para que servem?*. [Online]  
Available at: [http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view\\_txt.asp?id=612](http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=612)  
[Acedido em 26 3 2012].



Rodrigues, A. e. a., 2009. *Forças Armadas - Uma visão para Portugal*. Portugal: Diário de Bordo.

Santo, G., 2011. *Defesa, Forças Armadas e Meios*. [Online]

Available at: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=596>

[Acedido em 27 11 2011].

Santos, J., 2010.

[http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD\\_4\\_INTRO\\_SESSAO\\_PLENARIA\\_texto\\_pdf\\_loureiro\\_dos\\_santos.pdf](http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD_4_INTRO_SESSAO_PLENARIA_texto_pdf_loureiro_dos_santos.pdf). [Online]

[Acedido em 22 2 2012].

Silva, M., 2011. *O Orçamento do Exército* [Entrevista] (28 12 2011).

TC, 2008. *Parecer sobre a CGE de 2007 (VOL I)*, Lisboa: TC.

Veja, 2007.

[http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas\\_respostas/reunioes\\_g8/index.shtml](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/reunioes_g8/index.shtml). [Online]

Available at: <http://veja.abril.com.br>

[Acedido em 29 março 2012].



## ANEXO A

### Informação estatística da Marinha

Tabela 12 - Horas de Navegação por Unidade Naval - 2007

Classes de Navios	Unidade Naval	N.º Dias				Horas de			Taxas				
		Dispon.	Pronto	Missão	Mar	Naveg.	Atr/Fun	Imobil.	Dispon.	Pront.	Missão	Naveg.	Utiliz.
Fragatas "Vasco da Gama"	Vasco da Gama	326	326	68	64	1.262	7.498	21	89	89	19	77	21
	Alvares Cabral	361	361	107	97	1.987	576	-	99	99	29	77	30
	Corte Real	108	18	49	46	617	817	-	30	5	13	52	-
Fragatas "João Belo"	João Belo	128	128	31	26	499	234	-	35	35	8	67	24
	Sacadura Cabral	112	112	1	2	20	3	-	31	31	-	83	1
Corvetas "Baptista de Andrade"	Baptista de Andrade	37	37	10	10	167	52	-	10	10	3	70	27
	João Roby	308	308	209	131	1.931	2.868	-	84	84	57	38	68
	Afonso Cerqueira	343	343	112	100	1.576	1.122	-	94	94	31	59	33
Corvetas "João Coutinho"	António Enes	317	285	197	125	1.958	2.499	-	87	78	54	41	69
	João Coutinho	330	330	124	115	1.185	1.205	168	90	90	34	40	38
	Jacinto Cândido	365	365	204	126	2.112	2.902	-	100	100	56	43	56
	General Pereira D'Eça	343	343	166	124	1.605	2.161	-	94	94	45	40	49
Submarinos	Barracuda	-	-	67	81	1.553	-	-	-	-	18	97	-
Navio Reabastecedor "Bérrio"	Bérrio	176	163	18	12	174	103	-	48	45	5	40	11
Patrulhas "Cacine"	Cacine	365	365	235	139	1.466	4.016	24	100	100	64	26	64
	Quanza	174	174	166	91	1.010	2.793	-	48	48	45	25	95
	Zaire	346	346	176	120	1.148	189	-	95	95	48	27	51
	Save	324	324	139	88	967	2.308	51	89	89	38	29	43
Lanchas Fiscalização	Argos	201	201	90	73	467	1.698	-	55	55	25	22	45
	Hidra	348	348	179	82	1.185	3.098	-	95	95	49	28	51
	Cassiopeia	342	342	184	152	991	3.429	552	94	94	50	22	54
	Escorpião	114	114	39	33	260	681	6.024	31	31	11	28	34
	Dração	354	354	206	144	1.006	3.937	-	97	97	56	20	58
	Centaurus	313	313	135	106	773	2.456	1.253	86	86	37	24	43
	Orion	365	365	207	140	1.074	3.904	-	100	100	57	22	57
	Pegaso	284	173	93	66	447	1.774	-	78	47	25	20	54
	Sagitário	107	107	30	18	178	553	-	29	29	8	25	28
	Águia	226	271	218	139	1.049	4.179	-	62	74	60	20	80
Lanchas Desemb. Grandes	Cisne	365	365	243	166	1.140	4.130	-	100	100	67	20	67
	Rio Minho	365	365	365	88	615	8.479	-	100	100	100	7	100
Navios Hidrográficos	Bacamarite	365	365	33	23	251	540	-	100	100	9	32	9
	D. Carlos I	319	319	244	190	4.162	1.693	24	87	87	67	71	76
	Andrômeda	3	3	3	3	26	37	38	1	1	1	36	100
	Alm. Gago Coutinho	185	185	147	126	2.503	830	-	51	51	40	75	33
Navios Balizadores	Auriga	365	365	152	104	1.162	2.495	-	100	100	42	32	42
Navios Veleiros de Treino	Schultz Xavier	254	257	101	61	628	1.796	72	70	70	28	26	39
	Sagres	217	194	137	120	2.388	1.010	72	59	53	38	73	71
	Creoula	203	218	150	124	1.575	2.020	-	56	60	41	44	69
	Vega	287	287	42	51	508	500	-	79	79	12	50	15
	Polar	356	356	53	58	654	617	216	98	98	15	51	15

Fonte: (Marinha, 2007)

Tabela 13 - Horas de voo LYNX - 2007

Helicópteros	Nº Dias			Horas de voo	Esforço (a) (%)	Taxa de Utilização (%)
	Pronto	Destacado	Utilizado			
Lynx1	284	3	145	291:35	29,00	51,00
Lynx2	197	27	93	178:25	17,00	47,00
Lynx3	243	6	121	286:50	28,00	50,00
Lynx4	235	81	117	267:50	26,00	50,00
Lynx5	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>959</b>	<b>117</b>	<b>476</b>	<b>1.024:40</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: (Marinha, 2007)



Tabela 14 – Horas de Navegação por Unidade Naval - 2008

Classes de Navios	Unidade Naval	N.º Dias				Horas de			Taxas				
		Dispon.	Pronto	Missão	Mar	Naveg.	Atr/Fun	Imobil.	Dispon.	Pront.	Missão	Naveg.	Utiliz.
Fragatas "Vasco da Gama"	Vasco da Gama	171	171	127	101	2.111	928	-	47	47	35	69	74
	Álvares Cabral	232	232	104	81	1.283	1.114	-	63	63	28	56	35
	Corte Real	311	311	73	48	1.141	437	-	85	85	20	75	21
Fragatas "João Belo"	João Belo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sacadura Cabral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Corvetas "Baptista de Andrade"	Baptista de Andrade	254	208	120	115	1.809	962	-	69	57	32	63	68
	João Roby	307	307	147	103	1.525	1.040	-	84	84	38	49	46
	Afonso Cerqueira	342	342	202	114	1.537	7.246	-	93	100	54	20	59
Corvetas "João Coutinho"	António Enes	366	366	136	76	1.814	1.292	-	100	100	35	59	35
	João Coutinho	178	178	72	53	870	832	4.512	49	49	20	50	38
	Jacinto Cândido	339	339	156	89	1.355	2.261	-	93	93	45	46	46
	General Pereira D'Eca	336	296	127	113	1.595	1.363	-	92	81	34	55	35
Submarinos	Barracuda	181	181	40	48	832	94	-	49	49	11	95	22
Navio Reabastecedor "Bérrio"	Bérrio	-	-	2	2	334	-	-	-	-	1	-	-
Patrulhas "Cacine"	Cacine	309	309	191	116	1.313	7.472	192	84	84	52	29	62
	Quanza	306	306	198	131	1.348	3.871	-	84	84	54	17	65
	Zaire	341	341	234	154	1.484	4.045	-	93	93	64	28	69
	Save	288	288	201	127	1.193	3.417	1.800	79	79	55	24	62
Lanchas Fiscalização	Argos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Hidra	342	342	248	129	1.191	4.659	-	93	93	68	22	73
	Cassiopeia	338	338	196	133	961	3.645	-	92	92	56	25	65
	Escorpião	357	357	206	140	1.045	3.734	-	98	98	56	22	58
	Dragão	338	339	191	106	836	3.536	27	92	93	52	22	56
	Centaurus	24	24	10	10	57	2.151	1.574	7	7	3	-	42
	Orion	366	366	172	143	1.001	4.282	-	100	100	47	21	47
	Pégaso	291	291	182	109	743	2.471	-	80	80	49	17	58
	Sagitário	300	300	213	102	794	3.727	-	88	82	57	17	71
	Águia	298	298	127	104	747	2.102	-	81	81	33	29	41
	Cisne	357	357	140	110	715	2.275	-	98	98	38	24	39
Rio Minho	366	366	366	91	579	8.211	-	100	100	100	7	100	
Lanchas Desemb. Grandes	Bacamarte	357	366	69	38	526	974	-	97	100	17	36	17
Navios Hidrográficos	D. Carlos I	268	268	152	132	2.852	721	-	73	73	41	80	57
	Alm. Gago Coutinho	366	366	219	190	4.056	1.140	-	100	100	60	80	60
	Andrômeda	335	269	94	56	572	1.389	-	92	73	26	35	29
	Auriga	184	184	57	46	487	818	-	50	50	15	40	30
Navios Balizadores	Schultz Xavier	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Navios Veleiros de Treino	Saões	234	219	206	146	2.998	1.846	-	64	60	55	63	88
	Creoula	275	295	132	72	1.211	1.957	-	81	81	38	40	42
	Vega	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Polar	274	274	48	48	380	691	-	75	75	18	33	18

Fonte: (Marinha, 2008)

Tabela 15 – Horas de voo LYNX - 2008

Helicópteros	Nº Dias			Horas de voo	Esforço (a) (%)	Taxa de Utilização (%)
	Pronto	Destacado	Utilizado			
Lynx1	121	40	49	110:00	10,00	40,00
Lynx2	266	134	129	314:15	31,00	48,00
Lynx3	183	27	95	217:10	21,00	52,00
Lynx4	289	26	165	386:35	38,00	57,00
Lynx5	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>859</b>	<b>227</b>	<b>438</b>	<b>1.028</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: (Marinha, 2008)



Tabela 16 – Horas de Navegação por Unidade Naval - 2009

Classes de Navios	Unidade Naval	N.º Dias			Horas de				Taxas					
		Dispon.	Pront.	Missão	Mar	Naveg.	Atr/Fun	Imobil.	Dispon.	Pront.	Missão	Naveg.	Utiliz.	
Fragatas — Vasco da Gama*	Vasco da Gama	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Álvares Cabral	365	365	219	180	3.699	1.542	-	100	100	60	71	60	
	Corte Real	348	348	146	126	2.750	760	-	95	95	40	78	40	
Fragatas — Bartolomeu Dias*	Bartolomeu Dias	319	133	208	89	1.431	2.586	288	91	38	59	32	29	
Corvetas — Baptista de Andrade*	Baptista de Andrade	365	337	168	146	2.672	1.289	-	100	92	46	66	50	
	João Roby	362	362	216	149	2.323	2.660	-	99	99	59	47	60	
	Afonso Cerqueira	355	355	199	129	1.876	2.876	-	97	97	54	46	56	
Corvetas — João Coutinho*	António Enes	360	360	189	82	2.250	1.973	120	99	99	52	56	52	
	João Coutinho	352	352	158	140	2.036	1.328	312	96	96	43	54	45	
	Jacinto Cândido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	General Pereira D'Eça	84	84	11	8	116	140	-	23	23	3	45	13	
Submarinos	Barracuda	263	263	130	122	2.507	207	-	72	72	30	92	41	
Navio Reabastecedor — Béria*	Béria	268	166	240	58	968	935	-	66	45	20	49	18	
Patrulhas — Cadete*	Cacine	357	357	230	163	1.420	4.074	24	98	98	63	22	63	
	Quanza	293	293	211	119	1.209	3.884	-	80	80	58	20	60	
	Zaire	365	365	241	140	1.455	4.194	-	100	100	66	26	66	
	Save	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Lanchas Fiscalização	Argos	246	246	175	131	966	3.220	-	67	67	48	23	71	
	Hidra	316	316	225	131	969	3.827	-	87	87	61	20	71	
	Cassiopeia	346	346	152	79	636	8.050	144	95	95	42	17	44	
	Escorpião	356	356	226	132	999	4.327	-	98	98	62	19	64	
	Dragão	316	316	213	101	834	4.302	24	87	87	59	17	67	
	Centauro	308	308	240	176	1.136	7.647	864	84	84	66	20	78	
	Orion	119	119	45	24	212	658	5.904	33	33	12	25	38	
	Pégaso	253	230	155	89	767	2.897	2.688	69	63	53	21	67	
	Sagitário	301	301	192	91	724	3.623	-	83	83	50	17	60	
	Águia	329	329	82	64	464	1.321	864	82	82	20	26	23	
	Cisne	176	176	71	39	326	4.170	4.536	50	50	20	11	20	
Rio Minho	365	365	365	88	572	8.188	-	100	100	100	7	100		
Lanchas Desemb. Grandes	Bacamarte	132	132	132	107	1.031	1.601	-	36	36	38	37	100	
Navios Hidrográficos	D. Carlos I	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Alm. Gago Coutinho	322	322	194	174	3.523	972	-	88	88	53	75	56	
	Andrómeda	365	365	110	74	864	1.473	-	100	100	30	37	30	
	Auriga	155	76	26	17	190	416	-	42	21	7	31	22	
Navios Balizadores	Schultz Xavier	219	109	95	76	771	1.877	4.035	71	30	87	29	87	
Navios Veleiros de Treino	Sagres	149	110	114	74	1.372	1.098	4	41	30	31	13	63	
	Creoula	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Vega	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Polar	125	125	22	21	244	272	-	26	26	6	47	7	

Fonte: (Marinha, 2009)

Tabela 17 – Horas de voo LYNX - 2009

Helicópteros	Nº Dias			Horas de voo	Esforço <sup>(a)</sup> (%)	Taxa de Utilização (%)
	Pronto	Destacado	Utilizado			
Lynx1	281	322	136	356:15	34,00	48,00
Lynx2	75	44	55	136:20	13,00	73,00
Lynx3	213	1	140	324:50	31,00	66,00
Lynx4	163	51	94	222:10	21,00	58,00
Lynx5	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>732</b>	<b>418</b>	<b>425</b>	<b>1039:35</b>	<b>20,00</b>	<b>49,00</b>

Fonte: (Marinha, 2009)



Tabela 18 – Horas de Navegação por Unidade Naval – 2010

Classes de Navios	Unidade Naval	N.º Dias				Horas de			Taxas				
		Dispon.	Pronto	Missão	Mar	Naveg.	Atr/Fun	Imobil.	Dispon.	Pront.	Missão	Naveg.	Utiliz.
Fragatas " Vasco da Gama"	Vasco da Gama	232	205	39	34	602	649	-	63	56	14	28	9
	Álvares Cabral	365	270	45	39	843	213	-	100	74	12	22	13
	Corte Real	315	365	77	62	1027	340	-	86	100	20	50	23
Fragatas " Bartolomeu Dias"	Bartolomeu Dias	347	347	95	80	1577	594	-	95	95	25	54	26
	D. Francisco de Almeida	351	198	102	61	1087	1541	-	96	54	31	53	12
Corvetas "Baptista de Andrade"	Baptista de Andrade	365	365	178	124	2.107	1068	-	100	100	46	59	49
	João Roby	352	352	204	132	1935	2.727	-	96	96	53	51	54
	Afonso Cerqueira	327	327	129	92	1.163	1445	-	90	90	31	42	45
Corvetas " João Coutinho"	António Enes	365	365	201	120	1906	2.660	-	100	100	52	52	55
	João Coutinho	363	363	202	135	1878	2.735	-	99	99	53	41	56
	Jacinto Cândido	22	22	34	29	373	318	-	6	6	8	16	5
	General Pereira D'Eça	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Submarinos "Albacora"	Barracuda	29	29	10	10	211	-	-	8	8	2	8	3
Submarinos "Tridente"	Tridente	177	177	91	56	1.137	901	-	48	48	23	42	31
Navio Reabastecedor "Bérrio"	Bérrio	365	277	39	38	614	188	-	100	76	9	38	13
Lanchas Desemb. Grandes	Bacamarte	268	268	112	101	1340	1.194	-	74	74	27	49	37
Navios Veleiros de Treino	Sagres	365	358	344	246	5.400	2.760	-	100	98	94	66	96
	Polar	365	365	56	56	487	557	-	100	100	12	48	15
	Creoula	249	184	71	71	824	1.128	-	68	50	24	24	19

Fonte: (Marinha, 2010)

Tabela 19 – Horas de voo LYNX - 2010

Helicópteros	N.º Dias			Horas de voo	Esforço (a) (%)	Taxa de Utilização (%)
	Pronto	Destacado	Utilizado			
Lynx1	44	43	16	35	4	36
Lynx2	217	1	76	180	23	35
Lynx3	258	46	118	250	32	46
Lynx4	131	28	59	126	16	45
Lynx5	156	30	74	197	25	47
TOTAL	806	148	343	788	100	209

Fonte: (Marinha, 2010)



## ANEXO B

### Horas de voo da Força Aérea

Tabela 20 – Horas de voo da Força Aérea no período de 2007 a 2012

Aeronaves	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (Planeado)
<b>Epsilon</b>	3675:35	3752:40	3676	3175	2752	3168
<b>Alpha-Jet</b>	2100:00	1561:45	1340	1426	846	600
<b>F-16</b>	3451:55	3876:50	4295	4761	3744	3300
<b>Casa C212/ C295</b>	3412:45	2490:35	2935	3557	3850	3450
<b>C-130</b>	1663:00	2424:45	1913	2118	1475	950
<b>Falcon 50</b>	929:55	786:30	821	744	624	420
<b>Alouette III</b>	2161:30	2178:55	2110	2356	1600	1035
<b>P3 ORION</b>	838:55	811:40	969	1030	880	652
<b>PUMA/ EH-101</b>	1832:35	2136:45	2745	2989	2450	1750
<b>Cessna</b>	132:05	0	0	0	0	0
<b>Chipmunk</b>	1270:56	1556:35	1419	1140	1100	1650
<b>TOTAL</b>	<b>21468:11</b>	<b>21.577:00</b>	<b>22.233</b>	<b>23.296</b>	<b>19.321</b>	<b>16.975</b>

Fonte: EMFA



## APÊNDICE I

### Distribuição da Dotação Provisional por rubricas orçamentais

Tabela 21 – Ano de 2008 – Distribuição da DP por rubricas orçamentais

Un: euro

Classificação Económica	OSC MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	Total
010103- Pessoal dos quadros — Regime de função pública.			14.851.901	18.858.121	5.004.978	<b>38.715.000</b>
010114- Subsídios de férias e de Natal			10.105.663		1.200.000	<b>11.305.663</b>
010204 - Ajudas de custo.		180.000				<b>180.000</b>
010212 - Indemnizações por cessação de funções.			2.873.162	4.605.000	2.521.838	<b>10.000.000</b>
010214- Outros abonos em numerário ou espécie.		3.366.203				<b>3.366.203</b>
010301 - Encargos com a saúde.	42.123.447					<b>42.123.447</b>
010302 - Outros encargos com a saúde.	10.876.553					<b>10.876.553</b>
010303 - Subsídio familiar a crianças e jovens.					156.780	<b>156.780</b>
010304 - Outras prestações familiares.					20.204	<b>20.204</b>
010305 - Contribuições para a segurança social.			51.011		663.120	<b>714.131</b>
010307 - Pensões de reserva.			3.325.521	3.860.573	2.711.141	<b>9.897.235</b>
010308 - Outras pensões.				595.130	873.876	<b>1.469.006</b>
010310 - Outras despesas de segurança social.					1.850.000	<b>1.850.000</b>
020102-Combustíveis e lubrificantes.					1.000.000	<b>1.000.000</b>
020203-Conservação de bens.					1.000.000	<b>1.000.000</b>
020213-Deslocações e estadas.		80.000				<b>80.000</b>
<b>Total</b>	<b>53.000.000</b>	<b>36.26.203</b>	<b>31.207.258</b>	<b>27.918.824</b>	<b>17.001.937</b>	<b>132.754.222</b>

Fonte: (Lobo, 2012), adaptada pelo autor



Tabela 22 – Ano de 2009 -Distribuição da DP por rubricas orçamentais

Un: euro

Classificação Económica	OSC MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	Total
010103- Pessoal dos quadros — Regime de função pública.			21.041.991	518.172	4.970.382	<b>26.530.545</b>
010109 Pessoal em qualquer outra situação.			1.690.057	680.888	1.165.200	<b>3.536.145</b>
010112 Suplementos e prémios.			1.990.000	1.716.419	2.008.822	<b>5.715.241</b>
010114- Subsídios de férias e de Natal.			13.706.780	10.143.604	231.550	<b>24.081.934</b>
010204 - Ajudas de custo.				431.682		<b>431.682</b>
01021 - Indemnizações por cessação de funções.			1.832.377	5.234.052	11.111.655	<b>18.178.084</b>
010214 - Outros abonos em numerário ou espécie.		369.964		11.064.274		<b>11.434.238</b>
010301- Encargos com a saúde.	24.900.000					<b>24.900.000</b>
010303 - Subsídio familiar a crianças e jovens.			85.846			<b>85.846</b>
010305 - Contribuições para a segurança social.			5.452.374	7.691.673	1.236.830	<b>14.380.877</b>
010307- Pensões de reserva.			2.775.524	5.818.704	1.705.115	<b>10.299.343</b>
010308 - Outras pensões.			983.210	54.705	416.830	<b>1.454.745</b>
010310 - Outras despesas de segurança social.			1.689	114.663	393.275	<b>509.627</b>
020102- Combustíveis e lubrificantes.					7.500.000	<b>7.500.000</b>
020214-Estudos, pareceres, projectos e consultadoria.		21.600		264.000	90.000	<b>375.600</b>
020225-Outros serviços.			96.000			<b>96.000</b>
060203-Outras despesas corrente	13.745.000					<b>13.745.000</b>
<b>Total</b>	<b>38.645.000</b>	<b>391.564</b>	<b>49.655.848</b>	<b>43.732.836</b>	<b>30.829.659</b>	<b>163.254.907</b>

Fonte: (Lobo, 2012), adaptada pelo autor



Tabela 23 – Ano de 2010. - Distribuição da DP por rubricas orçamentais

Un: euro

Classificação Económica	OSC NOM	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	Total
010103- Pessoal dos quadros — Regime de função pública.			24.558.169		7.130.000	<b>31.688.169</b>
010108 - Pessoal aguardando aposentação.			281.149			<b>281.149</b>
010109- Pessoal em qualquer outra situação.			174.247		3.278.500	<b>3.452.747</b>
010110- Gratificações.			98.502			<b>98.502</b>
010111- Representação.			91.196			<b>91.196</b>
010112- Suplementos e prémios.			6.333.928		4.177.000	<b>10.510.928</b>
010114- Subsídios de férias e de Natal.			15.025.712	3.072.490	2.246.600	<b>20.344.802</b>
01030 - Contribuições para a segurança social.			11.982.910	20.800.000	356.929	<b>33.139.839</b>
010307 - Pensões de reserva.			1.996.792	4.300.000	2.266.600	<b>8.563.392</b>
010308 - Outras pensões.					799.500	<b>799.500</b>
010310- Outras despesas de segurança social.			3.902.266			<b>3.902.266</b>
<b>Total</b>			<b>64.444.871</b>	<b>28.172.490</b>	<b>20.255.129</b>	<b>112.872.490</b>

Fonte: (Lobo, 2012), adaptada pelo autor

Tabela 24 – Ano de 2011 - Distribuição da DP por rubricas orçamentais

Un: euro

Classificação Económica	OSC MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	Total
010103- Pessoal dos quadros — Regime de função pública.			16.099.055	1.255.209	6.177.088	<b>23.531.352</b>
010105 Pessoal além dos quadros.			4.680			<b>4.680</b>
010108 - Pessoal aguardando aposentação.			162.490			<b>162.490</b>
010109- Pessoal em qualquer outra situação.			3.363.273	4.146.000	1.195.670	<b>8.704.943</b>
010110- Gratificações.			133.420			<b>133.420</b>
010111- Representação.			40.000			<b>40.000</b>
010112- Suplementos e prémios.			1.856.000		2.014.600	<b>3.870.600</b>
010113- Subsídio de refeição.			76.000			<b>76.000</b>
010114- Subsídios de férias e de Natal.			2.693.203	15.789.764		<b>18.482.967</b>
010212 - Indemnizações por cessação de funções.				6.001.476	1.620.000	<b>7.621.476</b>
010305 - Contribuições para a segurança social.			3.802.440	4.010.000	69.623	<b>7.882.063</b>
010307- Pensões de reserva.			5.382.824	8.889.493	1.830.000	<b>16.102.317</b>
010308 - Outras pensões.			2.385.829			<b>2.385.829</b>
010310 - Outras despesas de segurança social.			611.000	3.909.272	1.780.000	<b>6.300.272</b>
<b>Total</b>			<b>36.610.214</b>	<b>44.001.214</b>	<b>14.686.981</b>	<b>95.298.409</b>

Fonte: (Lobo, 2012), adaptada pelo autor



## APÊNDICE II

### Apuramento da insuficiência orçamental em rubricas de pessoal

Tabela 25 - Execução orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2008

Un: 10<sup>3</sup> euros

	ORÇAMENTO	DESPESA	FND	ODCCR	Pessoal Funcionamento	SALDO
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(3)-(4)	(6)=(1)-(5)
OSC	77.055,2	129.652,8	0,0	45,2	129.607,6	-52.552,4
EMGFA	24.256,9	29.257,7	881,0	2,5	28.374,2	-4.117,3
MARINHA	274.163,3	319.963,6	1.823,4	7.135,1	311.005,1	-36.841,8
EXÉRCITO	455.982,1	517.341,7	17.991,9	2.448,8	496.901,0	-40.918,9
FORÇA AÉREA	190.235,7	217.277,8	1.161,0	2.715,7	213.401,1	-23.165,4
<b>TOTAL</b>				<b>12.347,3</b>		<b>-157.595,4</b>

Fontes: (MDN, 2008a), (MDN, 2007b) e Ramos

Tabela 26 - Execução orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2009

Un: 10<sup>3</sup> euros

	ORÇAMENTO	DESPESA	FND	ODCCR	Pessoal Funcionamento	SALDO
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(3)-(4)	(6)=(1)-(5)
OSC	112.118,4	136.506,5		271,6	136.234,9	-24.116,5
EMGFA	29.349,5	31.422,8	983,0	124,7	30.315,1	-965,6
MARINHA	284.511,3	349.732,4	4.955,4	7.638,7	337.138,3	-52.627,0
EXÉRCITO	482.572,5	558.316,5	28.588,2	6.736,8	522.991,5	-40.419,0
FORÇA AÉREA	205.823,2	237.857,8	1.272,7	2.268,5	234.316,6	-28.493,4
<b>TOTAL</b>				<b>17.040,3</b>		<b>-146.621,5</b>

Fontes: (MDN, 2009b), (MDN, 2008b) e Ramos

Tabela 27 - Execução orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2010

Un: 10<sup>3</sup> euros

	ORÇAMENTO	DESPESA	FND	ODCCR	Pessoal Funcionamento	SALDO
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1)-(2)
OSC	100.092,5	91.353,1		238,0		8.739,4
EMGFA	31.956,3	32.220,6	1.021,3	251,8		-264,3
MARINHA	312.763,7	390.692,9	1.592,2	8.669,1		-77.929,2
EXÉRCITO	518.619,2	596.350,7	21.324,1	21.865,1		-77.731,5
FORÇA AÉREA	225.515,1	262.810,5	1.228,3	5.123,9		-37.295,4
<b>TOTAL</b>				<b>36.147,9</b>		<b>-184.481,0</b>

Fontes: (MDN, 2009d) e Ramos



Tabela 28 - Execução orçamental das rubricas de pessoal no ano de 2011

Un: 10<sup>3</sup> euros

	ORÇAMENTO (1)	DESPESA (2)	FND (3)	ODCCR (4)	Pessoal Funcionamento (5)	SALDO (6)=(1)-(2)
OSC	85.538,1	80.679,4				4.858,7
EMGFA	32.257,3	27.345,0	0,6	966,2		4.912,3
MARINHA	289.413,9	373.727,0	3.879,6	10.158,1		-84.313,1
EXÉRCITO	476.656,9	560.914,7	15.873,2	7.988,4		-84.257,8
FORÇA AÉREA	207.514,2	248.730,4	856,6	8.084,3		-41.216,2
<b>TOTAL</b>				<b>27.197</b>		<b>-200.016,1</b>

Fontes: (MDN, 2010), Sec. Geral do MDN e Ramos



## APÊNDICE III

### Evolução do índice 100 do Sistema Remuneratório

DATA	Valor do índice	Evolução	Legislação
Janeiro 2006	571,21 €	1,5%	Portaria nº 229/2006 de 10 de março
Janeiro 2007	579,78 €	1,5%	Portaria nº 88-A/2007 de 18 de fevereiro
Janeiro de 2008	591,96 €	2,1%	Portaria nº 30-A/2008 de 10 de janeiro
Janeiro de 2009	609,13 €	2,9 %	Portaria nº 1553-D/2008 de 31 de dezembro

Fonte: DFFA