

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2011/2012



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**RENTABILIZAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS DOS RAMOS
NUMA ÓTICA DE GESTÃO E COMANDO CONJUNTO DOS MEIOS**

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 DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

JOSÉ MIGUEL ALMEIDA RAMALHO
MAJOR DE ENGENHARIA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**RENTABILIZAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS
DOS RAMOS NUMA ÓTICA DE GESTÃO
E COMANDO CONJUNTO DOS MEIOS**

Maj Eng José Miguel Almeida Ramalho

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto

Lisboa – 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**RENTABILIZAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS
DOS RAMOS NUMA ÓTICA DE GESTÃO
E COMANDO CONJUNTO DOS MEIOS**

Maj Eng José Miguel Almeida Ramalho

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto

Orientador:

Maj Eng Arlindo Paulo Martins Domingues

Lisboa – 2012



Agradecimentos

Decorridos 20 anos do meu ingresso no 1º ano de Formação Geral Comum da Academia Militar, é com enorme satisfação que volto a reencontrar camaradas de outros Ramos e da Guarda Nacional Republicana em ambiente de formação militar. Efetivamente, o ensino conjunto nas Forças Armadas concorre decisivamente para o desenvolvimento de uma cultura militar conjunta, bem como para a interoperabilidade, fundamental na execução das atuais operações militares.

Neste sentido, o meu primeiro agradecimento vai para todos os que têm contribuído para a criação de um espírito conjunto no seio das Forças Armadas, realçando, neste âmbito, o papel crucial do IESM e dos seus docentes também por via da doutrina que desenvolvem. Neste universo tenho que destacar o meu orientador, Major de Engenharia Arlindo Domingues, ao qual expresso o meu franco reconhecimento pela preocupação, disponibilidade e apoio prestado, dentro das inúmeras tarefas atribuídas a seu encargo.

Agradeço igualmente a todos os entrevistados, pelo tempo dispensado e pelos contributos enriquecedores proporcionados. Apesar das mais-valias retiradas de todas as entrevistas, não posso deixar de salientar o apoio prestado pelo Major-General Grave Pereira, através da orientação dada no momento marcante do início da investigação.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para este trabalho e não estão aqui referenciados, o meu reconhecido agradecimento.



Índice

Resumo	IV
<i>Abstract</i>	V
Palavras-chave	VI
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	VII
Introdução	1
1. A necessidade de rentabilização das infraestruturas.....	5
2. A co-localização de infraestruturas: implicações na gestão dos meios	12
3. A co-localização de infraestruturas: implicações no comando conjunto dos meios.....	19
4. Exemplos de rentabilização de infraestruturas a nível internacional.....	25
a. Espanha	25
b. França.....	27
c. Reino Unido	28
Conclusões e Propostas	33
Bibliografia.....	41
Anexo – Corpo de Conceitos.....	A-1



Resumo

Este trabalho pretende apresentar se é possível e de que forma se podem rentabilizar as infraestruturas existentes nas Forças Armadas (FFAA), tendo em vista a gestão e o comando conjunto dos meios. Este é efetivamente um tema que se encontra na ordem do dia, não apenas devido à atual conjuntura económica, mas também devido às sinergias resultantes desse processo de rentabilização, nomeadamente no desenvolvimento de uma cultura de utilização conjunta dos meios existentes nas FFAA.

A investigação foi conduzida de modo a identificar inicialmente quais as infraestruturas que podem ser colocadas num mesmo local, após o que se procurou verificar se essa concentração contribui por um lado para a gestão e, por outro, para o comando conjunto dos meios das FFAA. Prosseguiu-se com uma análise empírica em outros países da Europa, designadamente em Espanha, França e Reino Unido, baseada no estudo de reformas em curso, tendo em vista a rentabilização das infraestruturas das suas FFAA, que permitiu inferir a existência de bons exemplos a nível internacional, os quais se utilizaram para deduzir algumas das propostas apresentadas após as conclusões.

O percurso metodológico adoptado assentou numa pesquisa bibliográfica e documental, bem como na realização de uma entrevista de natureza exploratória, ao que se seguiu uma observação documental e a execução de entrevistas formais, com a finalidade de recolher opiniões dos diferentes Ramos referentes ao objeto de estudo e a sua posterior comparação, de modo a identificar posições comuns entre as várias entidades entrevistadas. A metodologia de investigação utilizada, que reflecte o percurso metodológico referido, foi a do método científico de Raymond Quivy e Luc van Campenhoudt, com recurso ao modelo hipotético-dedutivo.

Como principal resultado deste estudo podemos eleger a conclusão de que a co-localização de infraestruturas dos Ramos permite a sua rentabilização numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios, na medida em que permite uma afetação mais eficaz das mesmas, originando uma capacidade excedente que poderá ser disponibilizada e assim rentabilizada através da Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM).

No sentido de que a investigação realizada tenha algum resultado prático, além das conclusões inferidas, propomos a implementação de algumas medidas para a concretização e melhoria do processo de rentabilização das infraestruturas das FFAA, no quadro legal decorrente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e da Diretiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM) vigentes.



Abstract

This study intends to present the possibility and how can the existing infrastructure be capitalized in the Portuguese Armed Forces (AAFF) in order to allow the management and joint command of all the assets. This is actually a topic that is on the daily agenda, not only due to the current economic situation but also because of the synergies resulting from this capitalization process, namely in the development of a culture of a joint use's culture of existing resources in the Portuguese AAFF.

The investigation was conducted in order to identify initially which infrastructure can be placed in a single location, after which it was examined whether the concentration can in one way, to contribute to the management and, in other way, to the joint command of all the assets of the Portuguese AAFF. Followed by an empirical analysis in other European countries, namely Spain, France and United Kingdom, based on the study of the ongoing reforms in order to the capitalization of the infrastructure of their AAFF which allowed us to conclude that there are good international examples, which were used to deduce some of the proposals presented after the conclusions.

The adopted methodological approach was based on a bibliographical and documentary research, as well as in an exploratory interview, which was followed by a documental observation and execution of formal interviews. This procedure was conducted with the purpose of obtaining opinions from the different Branches about the aim of study and its subsequent comparison, in order to identify common positions among the various entities interviewed. The research methodology used, which reflects the methodological approach referred, was the scientific method of Raymond and Luc van Quivy Campenhoudt, with the use of the hypothetical-deductive model.

As the main result of this study we can elect the conclusion that the co-localization of Branches infrastructure enables the capitalization of all the resources in terms of management and joint command, as it allows a more effective affectation of these infrastructures, yielding a capacity exceeding that may be available and thus made profitable through the “Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM)”.

With the intention of the carried out investigation having some practical results, in addition to the conclusions inferred, we propose the implementation of some measures for the achievement and improvement of the process of capitalizing the infrastructure of the Portuguese AAFF, in the legal framework resulting from the current “Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)” and from the current “Diretiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM)”.



Palavras-chave

Infraestruturas.

Gestão.

Rentabilização.

Racionalização.

Património.

Forças Armadas.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

BCE	Banco Central Europeu
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CISD	Centro de Investigação de Segurança e Defesa
CQPF	Ciclo Quadrienal de Planeamento de Forças
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
DGAIED	Direção Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DIO	<i>Defence Infrastructure Organisation</i>
DMDM	Diretiva Ministerial de Defesa Militar
DMIR	Diretiva Ministerial para a Implementação da Reforma
DN	Defesa Nacional
EEM	Estabelecimentos de Ensino Militar
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
FGC	Formação Geral Comum
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIED	<i>Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa</i>
H	Hipótese
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
JEMAD	<i>Jefe del Estado Mayor de la Defensa</i>
LPIM	Lei de Programação de Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
MRAI	<i>Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers</i>
OGME	Oficinas Gerais de Material de Engenharia
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte



PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PM	Prédio Militar
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QP	Quadro Permanente
RMan	Regimento de Manutenção
SDSR	<i>Strategic Defence and Security Review</i>
SFN	Sistema de Forças Nacional
SG	Secretaria-Geral
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
TII	Trabalho de Investigação Individual
UK MoD	<i>United Kingdom Ministry of Defence</i>
UMCDN	Unidade Ministerial de Compras da Defesa Nacional
UUEEOO	Unidades, Estabelecimentos ou Órgãos
VBR	Viaturas Blindadas de Rodas



Introdução

A atual conjuntura económica nacional e internacional implica uma gestão criteriosa dos recursos necessários às FFAA para que as mesmas continuem a responder de forma eficaz e eficiente às missões que lhe são cometidas, quer de âmbito nacional, quer de âmbito internacional. Aliás, neste ambiente de grandes restrições económicas e financeiras, todos os setores da sociedade têm vindo a ser afetados, obrigando a que o Estado, como um todo, tenha que participar num esforço redobrado de forma a contribuir para atenuar alguns dos efeitos mais nefastos desta conjuntura. Nesta linha de ação, as FFAA, de uma forma natural e solidária, têm contribuído para esse esforço global, racionalizando os recursos disponibilizados, embora possam ir ainda mais além, otimizando a sua atividade pela transformação e reestruturação.

O programa do XIX Governo Constitucional prevê, no capítulo referente à Defesa Nacional (DN), uma série de medidas, das quais destacamos: *“racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os seus Ramos e uma maior eficiência na utilização de recursos, tomando como referência o que está disposto a este respeito no Memorando de Entendimento¹”*. Nesta medida encontra-se subjacente a rentabilização das infraestruturas dos Ramos, nomeadamente das suas instalações militares.

Acresce ainda que o dispositivo territorial das FFAA tem vindo a ser alterado nos últimos anos, numa filosofia de concentração em determinados pontos do país, devido fundamentalmente a duas razões: (i) a primeira decorrente do processo de profissionalização, que diminuiu os efetivos das FFAA, face ao sistema de conscrição que vigorou até 2004; (ii) a segunda decorrente da perspetiva de emprego das FFAA, no passado mais vocacionada para a defesa do território, o que pressupunha uma ocupação da quadrícula territorial do país e, atualmente, vocacionada para uma perspetiva expedicionária (Teixeira, 2008, p. 157).

Desta forma, o trabalho que desenvolvemos tem uma importância fundamental para as FFAA, uma vez que a rentabilização das infraestruturas dos Ramos permite racionalizar a despesa militar, no sentido em que contribui decisivamente para uma gestão mais eficiente dos recursos. Paralelamente, a concentração de algumas instalações militares permite, ainda, um eficiente comando conjunto de alguns meios, contribuindo para o

¹ Assinado entre Portugal, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), no dia 17 de maio de 2011.



desenvolvimento de uma cultura de utilização conjunta dos mesmos, cada vez mais presente nos atuais cenários de emprego das FFAA e decorrente da dilatação do espectro das suas missões, com a criação das missões em apoio à política externa do Estado.

É neste contexto que nos surge o tema objeto de estudo, a “Rentabilização das infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios”. Pelos factos anteriormente apresentados, reconhecemos que é pertinente rentabilizar as infraestruturas existentes nas FFAA, não apenas devido à atual conjuntura económica, mas também devido às sinergias que daí possam resultar, nomeadamente no desenvolvimento de uma cultura de utilização conjunta dos meios existentes nas FFAA. Assim, ao longo do estudo procurámos perceber se é possível rentabilizar as infraestruturas existentes, no quadro legal em vigor, ou seja, com o atual CEDN e os vários diplomas legais dele decorrentes².

O objeto de estudo do presente trabalho é a apresentação de medidas concretas para rentabilizar as infraestruturas dos Ramos, tendo em vista a gestão e o comando conjunto dos meios. Embora já se tenha materializado alguma dessa rentabilização, norteadas pelos três objetivos da reorganização estrutural enunciados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 7 de fevereiro, em particular por aquele que preconiza “*obter ganhos de eficiência e eficácia, assegurando a racionalização das estruturas*”, procurámos ir mais além.

Efetivamente, decorrente da resolução atrás referida, a Diretiva Ministerial para a Implementação da Reforma (DMIR), de 16 de abril de 2010, estabelece orientações e prioridades para a reforma, bem como objetivos a alcançar, como sejam: “*ativação do Comando Operacional Conjunto*” e “*redimensionar a estrutura hospitalar militar, através da sua concentração*”.

Limitámos o nosso estudo analisando apenas as infraestruturas dos Ramos que se complementem na forma e na função e que por isso sejam passíveis de serem co-

² Decorrente do CEDN, o Ministério da Defesa Nacional (MDN) elabora a DMDM, que contempla as orientações específicas para a componente militar da DN, constituindo-se como guia para a elaboração do Conceito Estratégico Militar (CEM). Deste, decorrem as Missões Específicas das FFAA (MIFA) e o Sistema de Forças Nacional (SFN), cuja definição compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN). O dispositivo é elaborado pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e proposto à aprovação ministerial através do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), com o objetivo de estabelecer a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da Componente Operacional do SFN com as infraestruturas ou elementos da Componente Fixa que lhe dão suporte. A articulação entre as atividades a realizar, é efetuada através do Ciclo Quadrienal de Planeamento de Forças (CQPF), que fornece orientações a diversos níveis para garantir o enquadramento e compatibilidade do SFN e o dispositivo com: a Lei de Programação Militar (LPM), a LPIM e revisões; a Política Nacional de Armamento e Equipamentos de Defesa; a Política de Infraestruturas; a Política de Pessoal; e a Política Financeira (Camisa, 2009:4).



localizadas³, rentabilizando-as em termos de gestão e de comando conjunto dos seus meios. A nível geográfico, limitámo-lo apenas a Portugal Continental, não analisando as infraestruturas das FFAA existentes nos Açores e na Madeira.

A investigação visou – como objetivo geral – verificar se é exequível rentabilizar infraestruturas das FFAA, por exemplo através da co-localização de algumas delas, separando a componente operacional da componente fixa.

Além do objetivo geral, o presente estudo teve igualmente objetivos específicos que contribuíram para se alcançar o primeiro, designadamente: (i) identificar as infraestruturas que podem ser colocadas num mesmo local, bem como qual o mais adequado para esse efeito, tirando partido das capacidades existentes, assim como daquelas potencialmente instaláveis por alteração funcional; (ii) estudar a concentração num mesmo local dessas infraestruturas dos Ramos de modo a verificar se a mesma contribui por um lado para a gestão e, por outro, para o comando conjunto dos meios das FFAA; (iii) estudar as reformas em curso tendo em vista a rentabilização das infraestruturas das FFAA, noutros países da Europa, nomeadamente em Espanha, França e Reino Unido.

O percurso metodológico⁴ adotado teve como referencial para o desenvolvimento da investigação a QC: “*De que forma se podem rentabilizar as infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios?*”.

A partir da QC acima enunciada elegemos as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1 – *Que áreas de atividade dos Ramos são passíveis de serem rentabilizadas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios?*
- QD2 – *Quais as implicações na gestão dos meios resultantes da co-localização de infraestruturas dos Ramos?*
- QD3 – *Quais as implicações em termos de comando conjunto dos meios resultantes da co-localização de infraestruturas dos Ramos?*
- QD4 – *Que exemplos de rentabilização de infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios existem a nível internacional?*

A investigação⁵ assentou numa pesquisa bibliográfica e documental, bem como em algumas fontes electrónicas seleccionadas. Após esta fase de exploração, confirmou-se a

³ A co-localização é um termo utilizado na DMIR, nomeadamente no seu ponto 4.1.b, referindo a “co-localização do Comando Operacional Conjunto com os Comandos de Componente dos Ramos”. No presente plano de trabalho passaremos a utilizar este termo para referenciar a colocação de infraestruturas dos Ramos num mesmo local.

⁴ Comportou as seguintes fases: definição da Questão Central (QC); exploração; problemática; construção do modelo de análise; observação; análise da informação; e conclusões.

⁵ Efetuada de acordo com o método científico de Raymond Quivy e Luc van Campenhoudt.



QC e delimitou-se realmente o tema, seguindo-se a definição final do modelo de análise, através da elaboração das hipóteses (H) orientadoras do estudo, e que foram as seguintes:

- H1 – *Existem áreas de atividade dos Ramos que são passíveis de serem rentabilizadas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios.*
- H2 – *A co-localização de infraestruturas dos Ramos permite uma melhor gestão dos meios, otimizando as instalações que se encontram sobredimensionadas face aos atuais efetivos e missões das FFAA.*
- H3 – *A co-localização de infraestruturas dos Ramos permite a redução do seu número, diminuindo os encargos decorrentes da sua utilização e conservação.*
- H4 – *A co-localização de infraestruturas dos Ramos permite o comando conjunto, bem como o desenvolvimento de uma cultura de utilização conjunta dos seus meios.*
- H5 – *Existem bons exemplos noutros países que, nos últimos anos, têm vindo a rentabilizar as suas infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios.*

Para o nosso estudo também contribuíram as entrevistas realizadas quer na Direção Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED)⁶, quer nas Direções de Infraestruturas dos Ramos⁷, as quais tiveram por finalidade a recolha de diferentes opiniões referentes ao objeto de estudo e a sua posterior comparação, de modo a identificar posições comuns entre os vários entrevistados.

Estruturámos o presente Trabalho de Investigação Individual (TII) em quatro capítulos, para além da presente introdução e das conclusões. No primeiro capítulo identificamos as áreas de atividade dos Ramos passíveis de serem rentabilizadas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios. No segundo analisamos as implicações na gestão dos meios resultantes da co-localização de infraestruturas dos Ramos. No terceiro estudamos as implicações em termos de comando conjunto dos meios resultantes dessa co-localização e, no quarto e último capítulo, apresentamos exemplos de rentabilização de infraestruturas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios que identificámos a nível internacional. Terminamos com a exposição das conclusões e propostas, as quais resultam das entrevistas realizadas, dos casos de estudo apresentados, e ainda de toda reflexão feita sobre a temática em estudo e que se afiguram como adequadas de aplicar nas FFAA.

⁶ Entrevista realizada ao Subdiretor da DGAIED, em 03 de outubro de 2011.

⁷ Entrevistas realizadas às seguintes entidades: (i) Diretor de Infraestruturas da Marinha, em 20 de março de 2012; (ii) Diretor de Infraestruturas do Exército, em 29 de março de 2012; (iii) Diretor de Infraestruturas da Força Aérea, em 17 de abril de 2012.



1. A necessidade de rentabilização das infraestruturas

Neste capítulo pretendemos apresentar as razões para a necessidade de se rentabilizarem as infraestruturas existentes nos Ramos face à conjuntura que atualmente se vive nas FFAA e no País. Começaremos por efetuar uma exposição sumária da legislação nacional que menciona esta temática. De seguida, e como sustentação para o restante TII, efetuaremos uma breve revisão da literatura sobre a temática da rentabilização de infraestruturas em termos de gestão e comando conjunto dos meios. Terminaremos com a identificação de áreas de atividades comuns aos três Ramos que permitam essa rentabilização, bem como de formas de a concretizar, dando assim resposta à QD1.

O cumprimento da missão por parte dos três Ramos das FFAA só é possível tendo por base um dispositivo de natureza territorial que, fundamentalmente, através do treino e da regeneração da prontidão, garante que forças e meios se encontram prontos para executar o que lhes for cometido. O dispositivo em apreço materializa-se sob a forma de infraestruturas de diversa índole (edifícios, portos, carreiras de tiro, aeródromos, entre outras), cujo levantamento, conservação e operação envolve um consumo de recursos não desprezível.

O ciclo de vida útil deste património imobiliário tende a diminuir, influenciado pela evolução de padrões de exigência e desatualização da tecnologia nele existente, levando a que a capacidade efetivamente utilizável seja limitada por inaptidão face a novos conceitos e contextos envolventes. Também as alterações nas missões têm impacto na organização e, conseqüentemente, nas suas infraestruturas, podendo conduzir a situações de desajustamento, de onde resulte escassez ou capacidade sobrança. Acresce ainda que os constrangimentos orçamentais têm vindo a afetar diretamente o número de efetivos, os meios e as atividades operacionais, originando a subutilização de infraestruturas existentes (Vaz, 2009, p. 1).

Assim, torna-se necessário *“racionalizar e adequar os equipamentos e as infraestruturas das Forças Armadas às novas necessidades e desafios”* (Teixeira, 2009, p.12). Esta necessidade de optimização das infraestruturas militares é pois bastante atual, estando espelhada em documentos legislativos estruturantes da política nacional, que evidenciam o interesse do Governo nesta matéria. Concretamente, a Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013 define claramente uma orientação para *“a rentabilização do património imobiliário público através da introdução de maior transparência, rigor e eficiência na sua gestão, libertando património excedentário, preservando melhor o património existente e racionalizando a sua utilização”*.



Também o Programa do XIX Governo Constitucional, no capítulo referente à DN, propõe algumas medidas orientadoras desta rentabilização, nomeadamente (2011, p. 111):

- *“Promover o reagrupamento geográfico dos órgãos superiores de Defesa Nacional, pelo aproveitamento racional das instalações existentes e alienação das não necessárias;*
- *Racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os seus Ramos e uma maior eficiência na utilização de recursos, tomando como referência o que está disposto a este respeito no Memorando de Entendimento;*
- *Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais;*
- *Dinamizar a aplicação da Lei de Programação das Infraestruturas Militares”.*

Efetivamente, o enquadramento legislativo para esta temática remonta a 2008, através da publicação da LPIM⁸. De acordo com o Ex-Ministro da DN, Nuno Severiano Teixeira (2009, p. 14), esta é uma lei autossustentada, que por isso não onera o Orçamento do Estado e que contempla uma gestão flexível e profissionalizada, de modo a maximizar a rentabilização do património. Ainda segundo o mesmo autor (2008, p. 158), este facto, que a distingue da LPM, permite o financiamento da requalificação da estrutura das FFAA sem recurso ao Orçamento do Estado e ainda flexibilidade na forma de efetuar a rentabilização do património afecto à DN, de modo que o MDN pode utilizar as empresas públicas do sector das Finanças para rentabilizar este património.

Verificada a necessidade de rentabilizar as infraestruturas, bem como identificado o quadro legislativo onde a mesma se encontra refletida, importa agora definir o que são as infraestruturas dos Ramos, bem como o significado de rentabilização em termos de gestão e comando conjunto dos meios.

A designação infraestrutura, de acordo com a Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira (cit. por Vaz, 2009, p. 5) utiliza-se em várias áreas, desde a filosofia à informática. Mas, a definição que mais se enquadra no presente trabalho é a apresentada no Dicionário da Língua Portuguesa da Porto Editora (cit. por Vaz, 2009, p. 5), como sendo um *“edifício ou instalação militar permanente para instrução, alojamento, depósito, reabastecimento, tratamento sanitário, etc”.*

Estes edifícios ou instalações militares têm diferentes designações no MDN, na Marinha, no Exército e na Força Aérea. De acordo com Vaz (2009, p. 7), *“o MDN usa as designações «Imóvel/Infraestruturas», a Marinha utiliza a designação direta da*

⁸ Lei Orgânica nº 3/2008 de 8 de setembro.



Infraestrutura, o Exército utiliza a designação «Prédio Militar» e a Força Aérea utiliza a designação «Unidade Imobiliária» ». Este autor refere ainda que estas designações não particularizam as infraestruturas de forma a caracterizar e identificar especificamente as suas capacidades funcionais enquanto entidades, cuja sustentação consome recursos (2009, p. 7).

A título de exemplo e segundo o MGen Alves Flambó (2007, cit. por Vaz, 2009, p.7), Prédio Militar (PM) “*é todo o imóvel constituído por um prédio rústico, misto ou urbano, (...) propriedade do Estado, afecto ao MDN e à responsabilidade do Exército. Os prédios Militares são identificados acrescentando às letras PM, um número, o Concelho e o nome patrimonial que lhe é atribuído aquando da sua aquisição e que consta dos registos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP)*”.

O vocábulo rentabilizar, de acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa da Texto Editores (2006) significa “*tornar produtivos os recursos disponíveis*”. Uma palavra similar, e com alguma relevância para o presente trabalho é racionalização que, de acordo com a mesma fonte, significa “*organização de uma atividade a partir de um estudo científico, a fim de adaptar eficazmente os meios aos objetivos perseguidos*”.

Estes termos têm sido frequentemente utilizados em diversos documentos de organismos públicos, em resultado da conjuntura económica que atualmente se vive no país. No plano de atividades para 2011 da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) vem explícito o “*objetivo de rentabilização do património imobiliário público*” (DGTF, 2011, p. 14). No mesmo documento, o vocábulo aparece em conjunto com o de racionalização, como um objetivo a concretizar pela Direção de Serviços de Apoio Técnico e Patrimonial, nomeadamente a elaboração de relatórios e estudos “*com vista à rentabilização e racionalização do uso do património imobiliário do Estado*” (DGTF, 2011, p. 27).

A racionalização surgia já na Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2008, de 28 de fevereiro, a qual aprovou as orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da DN e das FFAA. Nessa resolução o termo surgia igualmente associado às infraestruturas ao estabelecer que “*os Ramos das Forças Armadas dão continuidade à sua reestruturação, através da introdução de novas medidas de aprofundamento da racionalização, tendo em vista uma cada vez maior optimização do ratio entre o produto operacional e as atividades apoiantes, procurando o aligeiramento da estrutura organizacional e a redução do número de infraestruturas utilizadas*”.

Na pesquisa para o presente trabalho encontrámos várias definições para o conceito



de gestão. Segundo Nunes (2006), não sendo possível por um lado encontrar uma definição universalmente aceite para este conceito e, por outro, apesar de o mesmo ter evoluído muito ao longo do último século, existe algum acordo relativamente a que este incluía necessariamente um conjunto de tarefas com vista a garantir a afectação eficaz de todos os recursos disponibilizados por uma determinada organização, a fim de serem atingidos os objectivos pré-determinados. Ainda de acordo com o mesmo autor, a gestão é responsável pela optimização do funcionamento das organizações através da tomada de decisões racionais e fundamentadas na recolha e tratamento de dados e ainda em informação relevante e, por essa via, contribui para o desenvolvimento dessas organizações e para a satisfação dos interesses de todos os seus colaboradores e proprietários, assim como para a satisfação de necessidades da sociedade em geral ou de um grupo em particular.

A gestão é uma preocupação que já há algum tempo tem vindo a ser tida em consideração nas FFAA. De acordo com o Coronel Nuno Mira Vaz (1992, pp. 148-149), *“a capacidade de gestão que se reclama, e bem, para os altos cargos militares, se justifica em primeiro lugar por motivos operacionais: se há tarefa complexa, capaz de entusiasmar o gestor mais evoluído, essa é certamente a de gerir a utilização dos meios, materiais e humanos, no campo de batalha”*.

Já nessa data Mira Vaz fazia referência à gestão conjunta ao mencionar que, para que os comandantes e os seus subordinados a façam com proficiência, é indispensável, por um lado, proporcionar aos oficiais destinados aos postos hierarquicamente mais elevados um conjunto de conhecimentos teóricos relativos à gestão integrada (comportando os três Ramos das FFAA) do espaço, do tempo e dos meios num ambiente de guerra convencional; e, por outro, deve-se-lhes garantir a oportunidade de exercitar, em tempo de paz, o comando de grandes unidades de manobra. O moderno teatro de operações é sempre, no mínimo, aeroterrestre, mas a configuração particular do território nacional aumenta as hipóteses de o alto comando militar se ver forçado a conduzir operações aéreas, terrestres e marítimas (1992, p. 149).

Após a definição dos conceitos que norteiam o presente TII, importa agora analisar quais as áreas de atividades dos Ramos passíveis de serem rentabilizadas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios.

O MDN agrupa as unidades imobiliárias das FFAA em dez grupos, consoante o tipo de utilização, designadamente: operacional; logístico-administrativo; formação e



instrução; cultural; ciência e tecnologia; saúde; justiça; apoio social; mistos; e outros⁹ (MDN, 2009, p. 129).

No grupo referente à formação e instrução encontram-se as infraestruturas “*destinadas a ministrar formação militar, instrução, instrução básica e treino (academias, institutos, escolas, centros de instrução, campos de tiro, etc.), bem como ensino civil*” (MDN, 2009, p. 126), que, segundo o anuário estatístico da DN referente ao ano de 2008, totalizam 58 infraestruturas, estando nove afetas à Marinha, 44 afetas ao Exército (estando duas localizadas no Arquipélago dos Açores e uma no Arquipélago da Madeira) e cinco afetas à Força Aérea¹⁰. Efetivamente, consideramos que este é um grande número de infraestruturas, tendo em conta que a grande maioria tem uma utilização muito variável ao longo do ano. Concretamente, apenas os estabelecimentos de ensino têm uma utilização regular, sendo que os centros de formação poderão passar por períodos em que o número de formandos é muito reduzido face à necessidade de ministrar determinadas formações para o preenchimento das vagas nos quadros orgânicos das Unidades, Estabelecimentos ou Órgãos (UU/EE/OO) das FFAA. Da mesma forma, as instalações de treino também têm flutuações em termos da sua utilização. Aliás, em certos casos, face à especificidade do tipo de treino passível de ser executado no local, a sua taxa de utilização é ainda mais reduzida, como acontece por exemplo nas carreiras de tiro. Este facto leva-nos a concluir que a afetação destas instalações não é eficaz, considerando os recursos necessários à sua manutenção e operação.

Assim e de acordo com o conceito de gestão apresentado, consideramos que a afectação eficaz de todos os recursos disponibilizados pelas FFAA, nomeadamente humanos, financeiros e materiais, tornando-os produtivos em termos da máxima utilização da capacidade instalada e da criação de uma cultura de emprego em operações conjuntas, deve começar nas áreas do ensino, formação e treino e só depois se alargar a outras.

Uma vez que não se enquadram na temática em estudo, excluímos destas áreas os estabelecimentos militares de ensino¹¹. Outra área que concorreria para o desiderato atrás enunciado seria a área referente à saúde militar mas, a mesma não será objeto de análise do presente trabalho, uma vez que o Hospital das FFAA já se encontra em fase de implementação, conforme estipulado na DMIR.

⁹ Para melhor entendimento do tipo de infraestruturas existentes em cada grupo consultar o corpo de conceitos em anexo.

¹⁰ Ressalva-se o facto de que o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), embora sendo um órgão do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), tem as suas instalações afetas ao Exército, tendo a designação de PM 132.

¹¹ Designadamente o Instituto de Odivelas, o Colégio Militar e o Instituto dos Pupilos do Exército.



Para que seja maximizada a utilização dessas infraestruturas em termos de capacidade instalada, é pertinente a concentração das três áreas atrás identificadas em determinados locais, de modo a que possam servir os três Ramos das FFAA. Assim, entendemos que existem duas medidas para concretizar esse desiderato, as quais abordamos de seguida.

A primeira consiste na co-localização de algumas unidades, como seja o caso dos Estabelecimentos de Ensino Militar (EEM)¹² para a formação de oficiais do Quadro Permanente (QP). Neste caso não propomos a fusão dos mesmos à semelhança do modelo adotado no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), já que esse modelo foi testado em 1992, com a criação da Formação Geral Comum (FGC), tendo terminado três anos depois. Apesar de nem todas as instalações puderem ser co-localizadas, face às necessidades específicas de cada Ramo em termos de atividades práticas, esta medida permitiria rentabilizar diversas infraestruturas, além de que teria outras vantagens como sejam: (i) a rentabilização dos docentes em áreas de formação comuns; (ii) a dinamização da investigação e desenvolvimento; (iii) o prestígio e a acreditação do ensino superior militar; (iv) a possibilidade de ministrar mais e melhor formação pós-graduada a civis, nomeadamente em áreas como o comando e liderança e a medicina operacional.

A segunda consiste na concentração de infraestruturas, como por exemplo das carreiras de tiro, bem como na sua adaptação de forma a poderem ser utilizadas pelos três Ramos (exceção feita aos sistemas de armas associados aos navios). Esta medida traduz-se no fecho de algumas instalações, ficando outras com a função de apoio às FFAA e não a um Ramo em particular. Deste modo, disponibilizar-se-iam algumas infraestruturas que, além de possuírem uma grande área territorial, têm associadas restrições de segurança com implicações em termos urbanísticos e que, uma vez retirado esse condicionamento, contribuiriam para o processo de reordenamento e de qualificação do território e das cidades.

Síntese conclusiva

O ambiente que atualmente se vive em Portugal, de grandes restrições económicas e financeiras, tem vindo a afetar todos os setores da sociedade, levando a que o Estado tenha que adotar medidas para se tornar mais eficiente, reduzindo gastos e racionalizando recursos. Neste âmbito, também as FFAA têm vindo a contribuir para este intuito, embora ainda exista um longo caminho a percorrer no sentido de rentabilizar e adequar os seus

¹² Nomeadamente a Escola Naval, a Academia Militar e a Academia da Força Aérea.



equipamentos e infraestruturas às novas necessidades e missões.

Esta é efetivamente uma necessidade premente estando bem explícita no Programa do XIX Governo Constitucional, concretamente no capítulo referente à DN, onde são propostas medidas para concretizar essa rentabilização. No geral, as mesmas passam pelo reagrupamento geográfico de unidades e pela racionalização da despesa militar através da melhor articulação entre os seus Ramos. Consideramos que estas medidas devem começar pelas áreas do ensino, da formação e do treino, face ao número de infraestruturas alocadas a estas atividades, bem como ao facto de as mesmas, envolvendo os três Ramos, contribuírem decisivamente para a criação de uma cultura de emprego em operações conjuntas.

Assim, consideramos validada a primeira hipótese, uma vez que identificámos áreas viáveis de serem rentabilizadas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios, nomeadamente: do ensino, da formação e do treino. Deste modo, damos resposta à QD1, na medida em que reconhecemos as áreas anteriormente referidas como passíveis de rentabilização. Para a materializar propomos a co-localização de unidades e a concentração de infraestruturas, rentabilizando a capacidade sobrança através da sua disponibilização para futura alienação.



2. A co-localização de infraestruturas: implicações na gestão dos meios

No capítulo anterior, concluímos que existe a necessidade de rentabilizar as infraestruturas existentes nos Ramos, e que uma das formas de materializar essa rentabilização é co-localizar algumas delas. O que agora nos propomos é analisar essa concentração de infraestruturas num mesmo local, em termos das suas implicações na gestão dos meios das FFAA, por forma a darmos resposta à QD2, recorrendo para esse efeito, além da pesquisa bibliográfica, a entrevistas realizadas aos Diretores de Infraestruturas dos Ramos.

Para o cumprimento das suas missões as FFAA dispõem de capacidades e de meios, sendo estas garantidas por pessoal devidamente treinado e qualificado para operar esses meios, bem como pelas infraestruturas de apoio. Por forma a verificarmos a melhor forma de as rentabilizarmos, gerindo eficazmente os meios existentes nos Ramos, interessa analisar os programas de investimento público das FFAA em infraestruturas, bem como o modo como é feita a gestão das mesmas.

A DGAIED é o órgão do MDN responsável por “*conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as atividades relativas ao armamento e equipamentos de Defesa, e ao património e infraestruturas necessários ao cumprimento das missões da Defesa Nacional*”¹³, competindo-lhe, em particular, participar no processo de elaboração de capacidades militares, através da coordenação do desenvolvimento dos planos de armamento e de infraestruturas enquanto instrumentos de planeamento, com vista à elaboração de propostas de lei de programação, nomeadamente a LPM e a LPIM, assim como propor e coordenar os procedimentos e as ações referentes à aquisição, gestão, administração, disposição e rentabilização das infraestruturas programadas e do património da DN.

Ainda no âmbito do MDN, a Secretaria-Geral (SG) também é envolvida no processo de planeamento das infraestruturas, na medida em que “*é um serviço central com funções nos domínios do planeamento financeiro do Ministério da Defesa Nacional, da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais*”¹⁴, competindo-lhe em relação às leis de programação “*participar na elaboração das propostas de lei de programação militar e de lei de programação de infraestruturas militares, no que respeita às implicações de natureza orçamental, bem como acompanhar a respectiva execução*

¹³ De acordo com o n.º 1 do Art.º 2º do Decreto-Regulamentar N.º 5/2012 de 18 de janeiro que estabelece a organização e competências da DGAIED.

¹⁴ De acordo com o Decreto-Lei n.º 15 -A/2009, de 6 de julho, que aprova a Lei Orgânica do MDN.



financeira”¹⁵.

Nos Ramos, o planeamento de infraestruturas compete aos seus Estados-Maiores em coordenação com as respetivas Direções de Infraestruturas, os quais garantem a integração do planeamento a longo prazo no CQPF e assim na LPM e na LPIM (Camisa, 2009, p. 6), as quais definem os programas de investimento público das FFAA.

A LPM atual, em vigor desde 2006 e que substitui a LPM de 2003, “*tem por objecto a programação do investimento público das Forças Armadas relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infraestruturas com impacte direto na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional, concretizado através das medidas e capacidades*”¹⁶.

Esta lei vigora por um período de três sexénios, com a particularidade de ter continuado com a componente fixa até ao final de 2008, de forma a seguir com a requalificação e melhoramento do património imobiliário, com vista à melhoria dos padrões funcionais e habitacionais das instalações, tornando a carreira militar mais atrativa. Nesta LPM, foi estabelecida a medida designada por “Capacidade Conjunta” com base na necessidade de adopção de princípios de racionalidade operacional e de gestão técnica e financeira, no que respeita ao emprego e à manutenção dos meios e infraestruturas, por forma a dar resposta a compromissos de natureza conjunta ou combinada (Camisa, 2009, p. 16).

Face à crise económica que atualmente se vive em Portugal, cujos efeitos se começaram a sentir em 2009, o orçamento atribuído a esta lei tem vindo a diminuir. No ano de 2011, a Lei do Orçamento do Estado para 2011¹⁷, no seu Art.º 15º estabeleceu como medida de estabilidade orçamental, que a dotação inscrita no mapa XVI, referente à LPM, corresponde à verba prevista naquela lei subtraída de 40 %. Já para o ano vigente a redução é ainda maior, conforme estabelecido no Art.º 17º da Lei do Orçamento do Estado para 2012¹⁸, ao decretar que durante o ano de 2012, a dotação inscrita no mapa XV, referente à LPM, é reduzida nos seguintes moldes: (i) 40 % como medida de estabilidade orçamental em virtude da aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101 -A/2010, de 27 de dezembro; (ii) 19,59 % como medida complementar de estabilidade orçamental.

A LPIM é idêntica à LPM, distinguindo-se desta basicamente pelo seu objecto e

¹⁵ De acordo com o Decreto-Regulamentar N.º 19/2009 de 4 de setembro que define a missão da SG do MDN, as suas atribuições e o tipo de organização interna.

¹⁶ Lei Orgânica N.º 4/2006, de 28 de agosto.

¹⁷ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

¹⁸ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.



pela fonte de financiamento, estabelecendo-se no n.º 1 do seu Art.º 14º que as receitas produzidas pela gestão de infraestruturas são afectas na sua totalidade à execução dessa lei, embora o n.º 3 do mesmo Art.º determine que essas receitas possam também servir como reforço do Fundo de Pensões dos Militares das FFAA. Efetivamente esta lei tem princípios e bases muito semelhantes às LPM, embora apresente novidades relativamente à rentabilização do património, nomeadamente nos seguintes pontos:

- Destina-se unicamente às infraestruturas;
- Os programas são inteiramente financiados pelas receitas resultantes das infraestruturas disponibilizadas ou a disponibilizar pelos Ramos;
- A gestão de infraestruturas é feita com recurso a diversos mecanismos do tipo alienação, arrendamento, permuta, entre outros (Camisa, 2009, p. 13).

Trata-se realmente de uma lei autossustentável, cujo investimento efectuado corresponderá à receita executada; flexível, uma vez que permite diversos mecanismos de rentabilização; e dinâmica, uma vez que à medida que se requalificam e constroem novas infraestruturas, possibilita que outras sejam libertadas. Ou seja, através da disponibilização de imóveis desnecessários, optimizam-se infraestruturas através da sua concentração e requalificação, o que permite racionalizar custos ajustando o dispositivo às novas exigências orçamentais e operacionais (Camisa, 2009, p. 20).

Os imóveis abrangidos pela lei são os previstos no Decreto-Lei n.º 219/2008 embora possam ser abrangidos todos os que venham a ser disponibilizados, mediante alteração a esse documento. A lei fixa um horizonte temporal de vigência em 12 anos e prevê ser ordinariamente revista nos anos ímpares, devendo a primeira ter ocorrido em 2011. Periodicamente, entre revisões, o MDN através da DGAIED, promove a inventariação dos bens do domínio público afecto às FFAA, passíveis de rentabilização, quer através da alienação ou concessão, sem prejuízo da sua plena utilização para os fins a que estão afectos (Vaz, 2009, p. 13).

De acordo com a Agência Lusa (2010) a LPIM teve em 2009 uma execução de 74%, com a aplicação de 52,95 milhões de euros para as FFAA, MDN e Fundo de Pensões Militares, em vez dos 71,40 milhões previstos. Da lista de 195 edifícios que o MDN publicou em 2008 para alienar ao longo de 12 anos, venderam-se apenas cinco, garantindo-se uma receita de 68,50 milhões de euros. Relativamente ao ano de 2010, de acordo com a mesma Agência (2012), foram vendidos à ESTAMO¹⁹ o Quartel da Sofia, em Coimbra, o

¹⁹ Empresa que gere as participações imobiliárias do Estado Português.



Grupo nº1 de Escolas da Armada, em Vila Franca de Xira e o Forte do Areeiro, em Oeiras.

Estando prevista no Art.º 19º da LPIM a revisão da mesma nos anos ímpares, sendo que a primeira destas deveria ter ocorrido em 2011, foi recentemente publicada a Diretiva para a Revisão da Lei de Programação de Infraestruturas Militares²⁰ com os seguintes objetivos: (i) adequar o financiamento dos projetos considerados essenciais, aos constrangimentos da situação económica e financeira que atualmente se vive no país; (ii) atualizar a perspetiva dos resultados esperados com a rentabilização de imóveis, à realidade que atualmente se vive no mercado imobiliário; (iii) adaptar a nova lei de acordo com pressupostos que confirmam maior eficácia na sua concretização. A Diretiva dá algumas indicações para a revisão da lei, nomeadamente: (i) que os trabalhos se desenvolvam para que o anteprojeto de proposta de lei seja apresentado ao CCEM até 30 de abril de 2012; (ii) que o processo de revisão da lei obedeça a uma visão integrada das necessidades das FFAA, cabendo ao CEMGFA assegurar a harmonização e coordenação das propostas do EMGFA e dos Ramos; (iii) que os trabalhos de revisão da lei sejam promovidos pela DGAIED em coordenação com todas as entidades envolvidas; (iv) que sejam estabelecidos critérios de classificação dos projetos de infraestruturas, que ajudarão à priorização dos mesmos, dentro do teto da receita que venha a ser alocada; (v) que seja atualizada a listagem de imóveis a serem rentabilizados; (vi) que a estrutura da LPIM assuma um carácter intemporal no que se refere à programação; (vii) que as receitas previsionais, que venham a ser geradas no contexto da execução da nova Lei, sejam afetas às eventuais necessidades de reforço do Fundo de Pensões dos Militares das FFAA, bem como a projetos de infraestruturas; (viii) que sejam considerados prioritários os projetos de infraestruturas que correspondam a compromissos assumidos ou outras responsabilidades do Estado, nomeadamente o projeto de transferência das Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME); (ix) que o desenvolvimento dos trabalhos de revisão da LPIM inclua os projetos que se inscrevem no quadro de princípios gerais, na seguinte ordem de prioridade: primeiro os projetos ligados a outros referentes à componente material das Capacidades Militares e depois os projetos que visem a racionalização e eficácia dos recursos atribuídos (Ministro da Defesa Nacional, 2012).

Além dos investimentos atrás referidos (LPM e LPIM) existem ainda outras fontes de financiamento que têm contribuído para a concretização de projetos de grande envergadura, como é o caso do Programa de Investimentos e Despesas de

²⁰ Despacho n.º 4809/2012, de 2 de março, do Ministro da Defesa Nacional.



Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), financiando instalações de ensino e saúde, e o dos Fundos Comuns da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que, apesar de desde os anos oitenta terem contribuído para a melhoria e modernização de diversas infraestruturas, têm vindo gradualmente a decrescer (Camisa, 2009, p. 22).

A gestão das infraestruturas do Estado é atualmente regulada pelo Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) 2009-2012, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008 de 24 de outubro (DGTF, 2009). Este programa surge na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto que estabelece: (i) as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; (ii) o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos; (iii) os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre bens imóveis dos sectores públicos administrativo e empresarial, designadamente para efeitos de inventário. No n.º 5 do Art.º 116º deste Decreto-Lei está estabelecido que o inventário de imóveis militares fica submetido a regras especiais, nos termos a fixar em diploma próprio.

Um dos eixos de ação principais do PGPI tem por base o inventário geral dos elementos constitutivos do património imobiliário público, que se constitui como um instrumento decisivo para a boa gestão desse mesmo património. De acordo com o previsto no artigo 114º do Decreto-Lei n.º 280/2007 foi criado o Programa de Inventariação, corporizado pela Portaria n.º 95/2009 de 29 de janeiro, com o objectivo essencial de assegurar o pleno conhecimento do património imobiliário público. Tal programa assume um carácter plurianual, uma vez que vigorará para o quadriénio 2009-2012, estabelecendo os trabalhos destinados à elaboração e atualização dos inventários de bens imóveis, assim como dos direitos a eles inerentes do Estado e dos institutos públicos (DGTF, 2009a).

No ponto I.2 do Anexo à Portaria n.º 95/2009 estabelece-se que o programa de inventariação compreende igualmente a concepção e implementação dos inventários dos imóveis militares e daqueles que integram o património cultural que, por imposição legal, estão sujeitos a regras especiais, sendo, por isso, efectuados de forma separada. Acresce ainda realçar que o ponto I.6 do mesmo Anexo refere que o inventário dos imóveis militares afetos à DN será feito durante o ano de 2009. Esta inventariação compreende diversa informação sobre os imóveis, designadamente: (i) identificação; (ii) situação jurídico-registral; (iii) classificação; (iv) natureza; (v) localização; (vi) estado de conservação; (vii) entidade que o ocupa; (viii) caracterização do pessoal que lá trabalha; (ix) propriedade/situação; (x) tipo de valor; (xi) tipologia e dimensão dos espaços e áreas



ocupados (MFAP, 2009).

Conforme estabelecido na Portaria acima referenciada, “o programa de inventariação assenta num sistema desmaterializado de prestação e atualização de informação, tendo sido desenvolvida uma plataforma electrónica denominada Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), que se encontra em funcionamento desde o dia 2 de fevereiro de 2009” (DGTF, 2009b, p. 13). Ao nível do MDN, o procedimento de carregamento dos dados encontra-se centralizado na DGAIED, que é o organismo que possui a competência em matéria de gestão patrimonial do Ministério (DGTF, 2009b, p. 15). De acordo com o Relatório Anual do PGPI²¹ referente ao ano de 2009, os imóveis registados pelo MDN nesse ano totalizaram 33 (DGTF, 2009b, p. 16). No ano de 2010, houve um aumento considerável desse número tendo sido registados pelo Ministério 3625 imóveis, conforme o Relatório Anual do PGPI referente ao ano de 2010 (DGTF, 2010, p. 13). No Relatório referente ao 3º Trimestre de 2011, último que se encontra publicado, estão contabilizados 5142 imóveis do MDN no SIIE (DGTF, 2011, p. 8). No entanto, e de acordo com a DGTF (2011, p. 9), no caso do MDN deve ser ressalvado que “o acentuado desvio verificado entre o seu universo e o total de registos no SIIE se deve à metodologia adoptada pelas respectivas entidades no carregamento de dados no sistema, tendo em conta as características específicas dos imóveis em causa, inserindo-se a maioria dos registos em agrupamentos imobiliários”. Ou seja, os imóveis registados no SIIE, em muitos casos, fazem parte de uma infraestrutura militar que incorpora vários imóveis.

Na perspetiva de rentabilização das infraestruturas em termos de gestão, interessa identificar aquelas que não são necessárias para o cumprimento das missões dos Ramos e que possam ser disponibilizadas. Nesse sentido, o MDN dispõe da inventariação onde estão reunidos diversos dados relativos às infraestruturas dos Ramos, nomeadamente em termos de capacidades, como por exemplo a tipologia e as áreas ocupadas, assim como em termos de condicionamentos das mesmas, como seja o caso do seu estado de conservação. Essa sistematização, ao assegurar o pleno conhecimento do património imobiliário público, permite ainda identificar infraestruturas que materializam capacidades e utilizações comuns aos Ramos que, em termos de gestão, interessa rentabilizar.

Assim, a capacidade sobranter poderá ser rentabilizada através das várias possibilidades previstas na LPIM e que vão desde a cedência em concessão mantendo a utilização, até à completa alienação através da venda desse património. Esta lei possibilita

²¹ A divulgar anualmente pela DGTF no seu sítio da internet, de acordo com o ponto II.6 do Anexo à Portaria n.º 95/2009 de 29 de janeiro.



ainda a requalificação e construção de novas infraestruturas, à medida que vão sendo disponibilizadas aquelas em pior estado de conservação e sem utilidade para as FFAA.

Síntese conclusiva

A LPM possibilitou a requalificação e melhoramento do património imobiliário, até à data da publicação da LPIM, limitando-se atualmente a um programa de investimento público para a edificação de capacidades estruturantes para as FFAA. A LPIM, por seu lado, destina-se unicamente à componente das infraestruturas e é autossustentável, flexível e dinâmica, permitindo através da disponibilização de imóveis desnecessários, a optimização de infraestruturas e a racionalização de custos ajustando o dispositivo às novas exigências orçamentais e operacionais.

Para a gestão das infraestruturas do Estado, onde se inserem aquelas afectas ao MDN, foi criado o PGPI. Um dos seus eixos de ação principais tem por base o inventário geral do património imobiliário público, que se constitui como a base para a boa gestão desse mesmo património. Esta inventariação traduz-se na catalogação das infraestruturas segundo informações que caracterizam as mesmas, o que permite identificar aquelas que já não estão a ser utilizadas ou não estão em condições de utilização, bem como aquelas que materializam capacidades e utilizações comuns para os três Ramos, passíveis de serem rentabilizadas. Decorrente dessa análise, o MDN, através da DGAIED e da SG, enquanto órgãos envolvidos no processo de planeamento das infraestruturas e na elaboração da LPIM, devem em conjunto com os Ramos, efetuar esse planeamento e integrar a capacidade sobrança nessa lei, a qual se constitui atualmente como a principal ferramenta de gestão para rentabilizar as infraestruturas existentes nos mesmos.

Consideramos assim validada a H2, uma vez que identificámos que a co-localização de infraestruturas dos Ramos permite uma melhor gestão dos meios, traduzida na otimização de instalações que se encontram sobredimensionadas face aos atuais efetivos e missões das FFAA. A disponibilização de algumas infraestruturas, em virtude da co-localização, permite ainda a redução do seu número, o que leva a uma diminuição dos encargos suportados pelos Ramos decorrentes da sua utilização e conservação, pelo que consideramos igualmente validada a H3. Deste modo, damos resposta à QD2, já que identificámos que a co-localização de infraestruturas dos Ramos permite uma afetação mais eficaz das infraestruturas, libertando outras que poderão ser disponibilizadas e, desse modo, rentabilizadas através da LPIM.



3. A co-localização de infraestruturas: implicações no comando conjunto dos meios

No primeiro capítulo constatámos que a co-localização é uma forma de concretizar a rentabilização das infraestruturas dos Ramos e, no capítulo anterior, identificámos as consequências desse processo, em termos de gestão dos meios. Mas será que essa forma de rentabilizar as infraestruturas dos Ramos permite, ou facilita, o comando conjunto dos meios? É a esta questão que pretendemos responder neste capítulo e, atingindo este propósito, daremos resposta à QD3. Terminaremos fazendo uma reflexão sobre o modo como está a funcionar o IESM enquanto exemplo de estrutura conjunta efetivamente já implementada.

O crescente requisito para o emprego operacional em diferentes teatros de operações, geograficamente distantes, distintos e com diferentes níveis de riscos e ameaças, tem implicado um profundo processo evolutivo nas FFAA nomeadamente através de alterações ao nível da estrutura, organização e funcionamento dos Ramos, de forma a constituir forças expedicionárias com elevada prontidão e múltiplas capacidades (Garcia, 2010, pp. 29-38).

A LPIM tem por base a rentabilização das infraestruturas dos Ramos que surge da necessidade atual de optimização e racionalização de custos, a qual tem por base a concentração de algumas áreas de atividades, tornando-as mais ajustadas às novas exigências orçamentais e operacionais (Camisa, 2009, p. 20).

Efetivamente, o património das FFAA é vasto e apreciável pelo que é pertinente a sua racionalização e optimização face à distribuição do seu dispositivo, que se pretende que esteja ajustado à medida das “novas ameaças”, sem duplicações nem desperdícios, mas com condições de operação, vivência e atividade para quem as serve, de forma a seguir no sentido de um modelo de organização de Defesa e das FFAA, assente numa perspectiva de utilização conjunta de forças e da sua interoperabilidade.

Da análise deste património sobressaem algumas infraestruturas que sob o ponto de vista de utilização comum, de acordo com as diretrizes expressas no Programa do XIX Governo Constitucional apresentadas no primeiro capítulo, poderiam ser objeto de rentabilização. Nelas se desenvolvem tarefas comuns e transversais aos Ramos que, se partilhadas, contribuem para a melhoria das instalações e dos serviços, ao mesmo tempo que se reduzem os custos a elas associados, devendo no entanto ser salvaguardadas as tarefas singulares e as especificidades próprias de cada Ramo (Camisa, 2009, pp. 24-26).

Das entrevistas realizadas aos Diretores de Infraestruturas dos Ramos,



identificámos pontos comuns relativamente a áreas de viabilidade para a rentabilização de infraestruturas. Concretamente foram referidas as infraestruturas relacionadas com o ensino, os reabastecimentos, o treino, a saúde, os transportes e a manutenção. Uma vez que as áreas do ensino, do treino e da saúde foram já referidas no primeiro capítulo, iremos de seguida debruçarmo-nos sobre as restantes.

Relativamente ao reabastecimento, os Ramos concordaram recentemente em desenvolver a interoperabilidade e o abastecimento de material através de consumíveis comuns tais como combustíveis, munições, rações, ferramentas e equipamentos. Assim, estes abastecimentos e outros artigos de consumo corrente - como sejam aqueles objecto de acordos negociados pela Unidade Ministerial de Compras da Defesa Nacional (UMCDN), - poderão vir a ser fornecidos por um Depósito/Centro de Reabastecimento/Órgão a ser criado para o efeito e que funcionaria como charneira entre a Agência/Órgão concebido para as aquisições da DN e os Ramos. Isto possibilitaria uma maior harmonização e coordenação da gestão de material, um menor risco nessa gestão, um uso mais eficiente dos recursos e uma redução dos materiais existentes em armazém (Santos, 2009b, p. 35).

Efetivamente esta é uma área que poderia ser rentabilizada através da co-localização apesar das especificidades de cada Ramo. Para o efeito poderia ser criado um depósito central das FFAA que forneceria artigos comuns e onde estariam co-localizados depósitos dos Ramos para aqueles artigos próprios de cada um deles.

Na área da manutenção, tal como acontece com o protocolo existente entre a Marinha e a Força Aérea para a manutenção dos helicópteros da Marinha, esse procedimento poderá ser extensível aos futuros helicópteros do Exército (segundo a perspectiva do peso específico ou experiência anterior). Procedimento semelhante poderá ser utilizado para as Viaturas Blindadas de Rodas (VBR) Pandur do Exército e daquelas previstas atribuir à Marinha, executando a manutenção no Regimento de Manutenção (RMan) ou nas OGME, com uma definição clara de responsabilidades de modo a não duplicar órgãos e funções de apoio, tirando-se partido da racionalização e da concentração de atividades e estruturas tendentes à obtenção de maior eficiência e eficácia, ao mesmo tempo que se constituem em economias de escala. Deste modo, uma eficiente organização da manutenção, composta por instalações conjuntas, é considerada como uma componente essencial da capacidade nacional. Se a implementação de instalações conjuntas destinadas a efetuar a manutenção de armamento e equipamentos comuns não for possível, as FFAA podem ser encorajadas a fazer acordos inter-Ramos para permitir o uso de instalações, tanto em tempo de paz como em tempo de guerra. Isso facilitaria a transferência de cargas



de manutenção das respectivas instalações de um Ramo para outro e permitiria o treino de procedimentos. Sempre que um sistema de armas seja utilizado por mais de um Ramo, é recomendável que se faça uma coordenação logística. Os recursos logísticos não só podem ser repartidos como, consolidando os requisitos de abastecimento e manutenção, são criadas oportunidades únicas de redução de custos de investimento e de operação de alguns equipamentos (Santos, 2009b, pp. 35-36).

Fazendo uma analogia pela extrapolação deste conceito para um nível supranacional, encontramos semelhanças entre esta manutenção centralizada e o conceito de *Smart Defence*²² da OTAN, que basicamente consiste em manter determinadas capacidades com menos recursos. O sistema de *pooling and sharing*²³ permite efetivamente materializar esse conceito, de acordo com o Secretário-Geral da OTAN Anders Fogh Rasmussen (2011), ao dar o exemplo dos futuros helicópteros do Exército, afirmando que “*Nations that are acquiring new types of helicopters like the NH90 or the TIGER should already think about multinational maintenance and logistics in operations*”.

Em termos de transportes ou movimentos e transportes, deverá ser respeitado o princípio da utilização máxima dos meios, o que vai para além do facto de simplesmente se carregarem os meios de transporte até à sua máxima capacidade. Neste sentido, os movimentos de transporte deverão ser regulados, planeados de uma forma ordenada e centralizados, tendo em vista o estabelecimento de prioridades, a atribuição de meios de recurso e a identificação e correção de deficiências. Esse planeamento deverá ser feito por um Órgão/Entidade conjunto, destinado a conferir aos meios fluidez e flexibilidade e a gerir o parque de viaturas das FFAA. Para isso, poder-se-ia utilizar o conceito semelhante ao de “*pool de viaturas*”, ficando as viaturas de transporte dos Ramos concentradas sob um controlo centralizado, com vista à satisfação das necessidades manifestadas, segundo critérios e prioridades perfeitamente definidos e estabelecidas (Santos, 2009b, p. 36).

Além do anteriormente referido, a concentração dessas atividades (manutenção, movimento e transportes) permitiria ainda outras vantagens, como por exemplo: (i) uma redução do custo de aquisição de materiais; (ii) uma previsão antecipada das necessidades de compra e, conseqüente, planeamento adequado; (iii) um potencial de poupança de recursos humanos, materiais e financeiros; (iv) uma maior racionalização e concentração

²² De acordo com a OTAN (2012), “*Smart Defence is a concept that encourages Allies to cooperate in developing, acquiring and maintaining military capabilities to meet current security problems in accordance with the new NATO strategic concept. That means pooling and sharing capabilities, setting priorities and coordinating efforts better*”.

²³ De acordo com a Agência Europeia de Defesa (2011), “*«Pooling & Sharing» is a EU-led concept which refers to initiatives and projects to pool and share more military capabilities among EU Member States*”.



de atividades e funções conducentes a processos mais eficazes e eficientes no apoio logístico. No entanto, também podemos identificar alguns inconvenientes/entraves a essa concentração, como por exemplo: (i) ausência de uma doutrina logística a nível conjunto; (ii) especificidade própria de cada Ramo, com necessidades próprias e características de apoio (este inconveniente seria minimizado no caso das infraestruturas associadas às áreas de atividade apresentadas); (iii) ausência de normalização e uniformização de procedimentos nas FFAA com vista à adopção de uma Logística Conjunta; (iv) dificuldade de coordenação que atualmente ainda existe entre os Ramos (Santos, 2009b, pp. 36-38).

O facto de não existir uma política de infraestruturas transversal à DN, bem como de um órgão centralizador que faça a gestão dos programas de investimento (LPIM) e de um núcleo independente (fora do ciclo do planeamento) que acompanhe, analise os desvios e proponha medidas corretivas, tem contribuído para que a situação das infraestruturas de cada Ramo seja consideravelmente diferente, criando desequilíbrios técnicos e gastos excessivos para a função que desempenham. Como exemplo, os alojamentos de praças, sargentos ou de oficiais, cujos padrões ou normalizações utilizadas e defendidas por cada ramo, são diferentes quer a nível transversal quer dentro do próprio Ramo, quando poderíamos ter os benefícios significativos em termos de estudos, projetos, construção, equipamentos, manutenção, entre outros, se existissem padrões tipo e modulares pré-definidos (Camisa, 2009, pp. 27-28).

Ao pensarmos na criação de unidades conjuntas, não podemos ignorar as especificidades dos Ramos, apesar de existirem aspectos comuns que caracterizam os militares das FFAA, nomeadamente em termos de cultura militar.

Uma cultura militar conjunta é também uma condição de eficiência dos estados-maiores e forças conjuntas. Esta deverá constituir-se como um complemento às culturas específicas de cada Ramo das FFAA, deverá ser o resultado sinérgico dessas culturas específicas. Desta forma, deverá começar a ser fortalecida nas ações de formação que preparam os militares para o desempenho de funções em estados-maiores e forças conjuntas, em princípio e desejavelmente, a partir da formação para acesso a oficial superior, e complementada com o desempenho de funções em ambientes conjuntos. O carácter conjunto do IESM e dos cursos aí ministrados, bem como a sua ligação ao EMGFA, são factores impulsionadores dessa cultura e de uma maior eficiência dos desempenhos de nível conjunto (Santos, 2009a, p. 34).

Um estabelecimento de ensino como o IESM, com os seus recursos humanos e as suas responsabilidades no ensino de doutrina militar conjunta e na formação de quadros



para Estados-Maiores conjuntos e combinados, e possuindo um Centro de Investigação de Segurança e Defesa (CISD), pode ter um papel importante na análise de doutrina militar conjunta, através da deteção de lacunas doutrinárias, estando-lhe ainda cometida a responsabilidade de concepção, no todo ou em parte, de publicações doutrinárias. No entanto, este Instituto não está vocacionado para ser “*órgão essencial*”, nem para desempenhar as funções de “*difusão e implementação*”, referidas na Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2008, de 28 de fevereiro. Mas, assumir uma atitude meramente passiva e limitar-se a “*ensinar*” a doutrina militar conjunta é demasiado redutor, uma vez que as valências de análise e discussão, presentes no ambiente académico, podem ser aproveitadas no processo de revisão da doutrina militar conjunta (Moura, 2010, p. 34).

“Nas Escolas Superiores Militares a introdução do paradigma do ensino conjunto e a necessária adaptação a evoluções cada vez mais rápidas dos cenários de emprego das FFAA, dos seus sistemas de forças, das suas doutrinas de emprego e da tecnologia, fazem com que os curricula dos cursos, no contexto da educação militar profissional, devam ser permanentemente revistos e adaptados às novidades” (Rokke, 1995, cit. por Moura, 2010, p. 34).

Entendemos pois que o IESM está a contribuir decisivamente para a análise e concepção de doutrina militar conjunta, para o ensino da mesma, bem como para a interoperabilidade. Realmente, de acordo com o MGen Aguiar Santos (2009a, p. 33), “*a situação relativa à doutrina e procedimentos é, do ponto de vista da interoperabilidade, uma potencialidade, pois é ministrada nos cursos de formação conjuntos, ministrados no IESM, carecendo apenas da sua aplicação frequente no treino operacional e nos exercícios conjuntos, de forma a torná-la uma área de comunidade efetiva*”.

Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo identificámos áreas de viabilidade para a rentabilização de infraestruturas, nomeadamente as relacionadas com o ensino, os reabastecimentos, o treino, a saúde, os transportes e a manutenção. A co-localização das infraestruturas associadas às funções logísticas do reabastecimento, transportes e manutenção tem inúmeras vantagens, embora tenhamos constatado que existem entraves que dificultam a sua efetivação, como sejam a ausência de uma doutrina logística a nível conjunto, a especificidade própria de cada Ramo, a ausência de normalização e uniformização de procedimentos nas FFAA com vista à adopção de uma Logística Conjunta e a dificuldade de coordenação que atualmente



ainda existe entre os Ramos. Na verdade, ao pensarmos na criação de unidades conjuntas, não podemos ignorar as especificidades dos Ramos, apesar de existirem aspectos comuns que caracterizam os militares das FFAA, nomeadamente em termos de cultura militar.

É premente a criação e o desenvolvimento de uma cultura militar conjunta que deverá começar “nos bancos da escola”, ou seja, logo na formação militar, como proposto no primeiro capítulo do presente TII. Neste âmbito, o IESM constitui-se como um bom exemplo da criação de um órgão conjunto através da fusão de órgãos dos três Ramos. Os cursos de formação conjunta nele ministrados contribuem também para a interoperabilidade a qual deverá ser aplicada frequentemente no treino operacional e nos exercícios conjuntos, de modo a torná-la verdadeiramente efetiva no seio das FFAA.

Consideramos assim, que através da criação de uma cultura militar conjunta e do desenvolvimento da interoperabilidade entre os Ramos resultante da doutrina e dos procedimentos inerentes a essa cultura conjunta, estaremos a contribuir para um eficaz comando conjunto dos meios existentes nas FFAA.

Nesta conformidade, consideramos validada a H4, uma vez que concluímos que a co-localização de infraestruturas dos Ramos permite o comando conjunto, bem como o desenvolvimento de uma cultura de utilização conjunta dos seus meios. Damos, deste modo, resposta à QD3, visto que a partir da análise efetuada à possibilidade de se co-localizarem determinadas infraestruturas, constatámos que essa concentração num mesmo local tem implicações no comando conjunto dos meios, na medida em que facilita esse comando.



4. Exemplos de rentabilização de infraestruturas a nível internacional

Após analisadas as formas de rentabilizar as infraestruturas dos Ramos, bem como as suas implicações em termos de gestão e comando conjunto dos meios a nível nacional, neste capítulo pretendemos apresentar exemplos deste processo a nível internacional, e desta forma responder à QD4. A metodologia que iremos utilizar é o recurso à apresentação de estudos de caso, designadamente das FFAA de Espanha, de França e do Reino Unido, com base numa análise da documentação oficial disponibilizada na Internet.

a. Espanha

A política de infraestruturas do Ministério da Defesa de Espanha visa dotar as FFAA com os equipamentos adequados para responder às suas necessidades de implantação e aos seus requisitos técnicos operacionais derivados do Plano Estratégico Comum. Até à década de oitenta, o modelo territorial das FFAA respondeu a uma concepção clássica de Defesa quase que exclusivamente ligada ao espaço soberano, ou seja, tinha um carácter distintamente territorial. Por esta razão, gerou um progressivo acumular de património ao longo do tempo, independentemente da sua utilidade militar real. A idade e a dispersão de muitas instalações militares causava elevados custos de manutenção e conservação, em detrimento de investimento. O atual conceito de Defesa espanhol, numa visão de futuro, implica abandonar o conceito de infraestrutura patrimonial, substituindo-o por um novo modelo de carácter eminentemente funcional, sustentável e, em última instância, baseado num património mais reduzido e em consonância com as novas necessidades (Ministerio de Defensa, 2000, pp 139-140).

A política espanhola de gestão de infraestruturas dá prioridade a investimentos em instalações militares para apoiar o duplo processo de profissionalização e modernização das FFAA. Os princípios subjacentes a esta política são a redução e readaptação de unidades e a desafetação de todo o património que não é necessário. Para tal, as principais ações em curso são:

- Concentração máxima de unidades, centros e organismos em instalações que disponham de infraestruturas adequadas;
- Encerramento de instalações que, por necessidades operacionais ou funcionais, não cumprem as finalidades para as quais foram originalmente criadas;
- Modernização das infraestruturas disponíveis, adaptando-as aos requisitos de FFAA totalmente profissionais;
- Declaração de "não necessária" e desafetação das propriedades e imóveis que vão



ficando vazios;

- Promoção da necessária coordenação e eficaz colaboração entre o Exército, a Marinha e a Força Aérea para a utilização conjunta de instalações, principalmente de apoio logístico, apoio de pessoal e transportes;
- Exploração das possibilidades oferecidas pela OTAN dentro dos seus programas de investimento para a realização de projetos de infraestruturas em território espanhol (Ministerio de Defensa, 2000, pp 140-141).

Os recursos gerados pela *Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa*²⁴ (GIED), organismo responsável pelas alienações do património, têm sido utilizados para realizar as reformas necessárias. A título de exemplo, 47,41% do investimento total em infraestruturas da Defesa durante o período 1993/1999 foi realizado com os recursos obtidos da venda de bens de domínio público afetos à Defesa, após a sua desafetação, uma vez declarados sem qualquer utilidade militar (Ministerio de Defensa, 2000, p. 141).

A revisão estratégica da Defesa publicada em Espanha expressa a visão de futuro das FFAA tendo como horizonte o ano de 2015, segundo várias linhas de ação, uma das quais referente à racionalização das estruturas. Esta revisão contempla entre outras as seguintes medidas:

- Criação de um Comando de Operações para o planeamento e execução de todas as operações a serem desenvolvidas. Este Comando estará subordinado ao *Jefe del Estado Mayor de la Defensa* (JEMAD), que continuará a ter a tarefa de assessoria ao Governo e

²⁴De acordo com o Decreto Real N° 1687/2000, de 6 de outubro, da República de Espanha, este organismo autónomo responsável pela gestão do património militar tem as seguintes funções:

- Gestão e alienação de bens próprios para cumprir os seus propósitos;
- Aquisição por compra ou por outros meios legais de bens imóveis e direitos reais, para infraestruturas e uso das FFAA;
- Aquisição por compra ou por outros meios legais de bens móveis, armas e equipamentos para uso pelas FFAA;
- Transferência a título oneroso de bens móveis e imóveis de propriedade ou afetos ao Ministério da Defesa, que declarados desnecessários e disponíveis, sejam desafetados pelo Ministro da Defesa e postos à disposição do organismo;
- Alienação de bens móveis que não tenham utilidade para a Defesa, postos à disposição do organismo para a sua alienação a título oneroso;
- Administração e coleta de aluguer e outros rendimentos provenientes de imóveis colocados à disposição do organismo até a sua venda ser realizada;
- Desenvolvimento das diretrizes do Ministério da Defesa em matéria de património, contribuindo para a realização dos planos de infraestruturas das FFAA;
- Colaboração com as empresas locais e as comunidades autónomas no planeamento urbano e coordenação com os planos de infraestruturas das FFAA;
- Contribuição com relatórios técnicos para o desenvolvimento e implementação de planos de infraestruturas das FFAA.



- a responsabilidade de condução estratégica;
- Eliminação das estruturas territoriais (regiões e zonas), impondo uma organização funcional;
 - Reorganização do Ministério da Defesa dotando-o de maior capacidade de coordenação e eficiência;
 - Continuação do processo de racionalização dos Centros de Ensino, no sentido de uma maior unificação dos mesmos;
 - Continuação do processo de redução de implantação das unidades das FFAA, de acordo com as necessidades operacionais, por forma a concentrarem-se num menor número de locais (Secretaría General de Política de Defensa, 2003, pp. 76-78).

b. França

Face a um ambiente operacional particularmente difícil, cada vez mais instável e, portanto, imprevisível, o Ministério da Defesa francês empenhou-se em 2008 para levar a cabo uma reforma necessária, profunda e ambiciosa para tornar as suas FFAA mais eficientes, mais modernas e mais ágeis. O objetivo é conciliar o domínio das finanças públicas com o bom desempenho das FFAA ao serviço da influência da França no mundo, garantindo ainda uma forte resposta às expectativas dos seus cidadãos em matéria de segurança e Defesa. Isto para enfatizar o cerne da profissão militar, a racionalização da organização e para melhorar a prestação do apoio. Um novo dispositivo territorial é a pedra angular do esforço de modernização da Defesa, o qual tem dois objetivos que se complementam. Por um lado esta nova implantação das unidades militares, cuja execução está a ser realizada de acordo com uma orientação concreta expressa no Livro Branco da Defesa. Este reajustamento tem como objectivo consolidar as unidades operacionais em centros de competência, a fim de otimizar o treino. O novo dispositivo estará concluído em 2015, com a concentração das unidades de forças especiais, dos órgãos de gestão de recursos humanos e de competências especializadas na área da saúde, entre outras concentrações previstas. Por outro lado, o reinvestimento dos dividendos obtidos através da concentração de unidades, com benefícios para o pessoal, o equipamento e a preparação de forças. A reforma é acompanhada de medidas de apoio quer ao pessoal, quer às áreas afectadas por essa reestruturação. O Ministério da Defesa criou um plano de apoio para o pessoal de 238 milhões de euros em 2011, consistindo em ajudas à mobilidade, à reconversão profissional e à saída da instituição militar. Além disso, até 2015, 320 milhões de euros serão injetados nos locais afetados pela reestruturação para compensar o eventual



impacto económico da reforma (Longuet, 2011, pp. 28-29).

As FFAA têm vindo a atualizar regularmente o seu património. Todas as grandes alterações dos objectivos estratégicos, como em 1964, após a guerra da Argélia, resultaram em transferências de instalações militares. A lei de programação militar de 1987-1991 e o plano “*Armés 2000*”, publicado em junho de 1989, iniciaram uma profunda reforma do instrumento militar francês, que continuou depois de 1990 com o fim da Guerra Fria. Desde 1986 o Ministério da Defesa tem uma grande autonomia para vender o seu património a terceiros, públicos ou privados, em revogação do princípio da redistribuição preferencial a favor de outros serviços estatais. Os procedimentos para a identificação de instalações que podem ser alienadas foram objecto de um Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Defesa e das Finanças, assinado a 20 de julho de 1987 (Guelton, 2009, p. 1).

O Ministério da Defesa francês criou um serviço - “*Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers*” (MRAI) - para realizar os procedimentos de negociação das infraestruturas que pretende vender, tendo-lhe sido atribuída uma missão operacional semelhante ao de um agente imobiliário. A MRAI recebe a lista dos edifícios a alienar, procura compradores, motiva-os com estudos locais de desenvolvimento local e, finalmente, negocia os termos de transações, em conjunto com avaliações e serviços fiscais em conformidade com as instruções ministeriais (Guelton, 2009, p. 1).

c. Reino Unido

Desde 2000 o Ministério da Defesa do Reino Unido (UK MoD²⁵) tem vindo a analisar as infraestruturas militares, nomeadamente em termos de recolha de informação sobre a sua utilização atual e potencial. Este processo tem permitido ao Ministério apresentar propostas para a racionalização e melhoria da gestão das suas instalações, reduzindo a complexidade de prever requisitos futuros para determinados locais e infraestruturas. As necessidades operacionais futuras, os avanços tecnológicos e as mudanças organizacionais são fundamentais para a continuação desse trabalho de racionalização. Têm vindo a ser feitas alterações para melhorar a forma de contratação de obras de construção e manutenção, mudando fundamentalmente a natureza da contratação, através da utilização de “*Prime Contracts*”²⁶, introduzindo assim o conceito de

²⁵ Sigla em inglês para *United Kingdom Ministry of Defence*.

²⁶ “*A single company assuming responsibility for the delivery of the contracted requirement on time, within budget (defined over the lifetime of the project) and fit for the purpose for which it was intended: and that includes demonstrating the contracted operating cost parameters can be met*” (Construction News, 1999).



*accountability*²⁷ para a responsabilização de uma única entidade pela execução das obras (UK MoD, 2006, p. 5).

A visão estratégica para orientar o desenvolvimento do património militar e a sua utilização futura, permitindo uma abordagem consistente para a gestão do mesmo, assenta em seis objectivos, nomeadamente: (i) possuir infraestruturas de qualidade adequada, que de forma eficiente e eficaz respondam às necessidades militares e aumentem a qualidade de vida dos seus utilizadores; (ii) possuir infraestruturas com capacidade ajustada às necessidades militares; (iii) desenvolver comunidades onde o pessoal civil e militar e as suas famílias desejem viver e trabalhar, tanto atualmente como no futuro; (iv) proactivamente integrar os grandes objectivos do Governo para o desenvolvimento sustentável, assegurando a prestação da capacidade de defesa; (v) ser um exemplo de boas práticas; (vi) possuir infraestruturas sustentadas por uma excelente gestão de estruturas, sistemas e processos permitindo oferecer soluções corporativas optimizadas através de trabalho colaborativo (UK MoD, 2006, p. 7).

Atualmente, apesar de não existir qualquer ameaça direta sobre o Reino Unido como nação, os interesses e os cidadãos britânicos são confrontados com múltiplos e imprevisíveis riscos. Além disso, o país enfrenta um défice orçamental sem precedentes, levando a Defesa e todo o governo britânico a procurar significativas economias financeiras. Para enfrentar esses desafios, o governo britânico publicou em 19 de outubro de 2010, um relatório estratégico sobre a Defesa e a segurança - o *Strategic Defence and Security Review* (SDSR). Este documento apresenta a visão do governo para a *Future Force 2020* - as FFAA em 2020 e nos anos seguintes. Esta força terá certamente um formato menor, em pessoal civil e militar, mas terá sete novos submarinos de ataque nucleares *Astute*, cinco brigadas polivalentes e uma frota de jatos versátil *Typhoon* e *Joint Strike Fighter*. A SDSR e a *Future Force 2020* garantirão às FFAA britânicas os equipamentos necessários ao cumprimento das missões a elas atribuídas, enquanto se maximizam as sinergias entre as políticas, os planos, os compromissos e os recursos da Defesa (UK MoD, 2011, p. 45).

Além da SDSR, o Ministro da Defesa, Liam Fox, lançou uma auditoria à reforma da Defesa, denominada de *Defence Reform Review*. Liderada por Lord Levene, esta auditoria independente fez um ponto de situação sobre a estrutura e a gestão da Defesa,

²⁷ “The obligation of an individual or organization to account for its activities, accept responsibility for them, and to disclose the results in a transparent manner” (Business Dictionary, s.d.).



tendo as suas conclusões sido apresentadas em junho de 2011. Elas preconizam por um lado conceder mais liberdade aos Chefes de Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Força Aérea, para que eles possam administrar de forma mais eficaz os respectivos Ramos e, por outro, reforçar a cooperação conjunta, estabelecendo um novo Comando Conjunto, atribuído a um General de Corpo de Exército. Essas recomendações já começaram a ser implementadas como parte do programa de transformação da Defesa, o *Defence Transformation Programme*, que irá redefinir as modalidades de gestão da Defesa e a implementação da *Future Force 2020* (UK MoD, 2011, p. 45).

A 1 de abril de 2011 foi criada a *Defence Infrastructure Organisation* (DIO) com o objetivo de garantir uma melhor gestão estratégica do património da Defesa. Esta organização contempla uma nova e radical abordagem à forma como o Ministério da Defesa gere o seu património e as suas infraestruturas, desde a aquisição, o desenvolvimento, a gestão e a eliminação de todos os edifícios e infraestruturas permanentes, terrenos e serviços de gestão de instalações. A DIO deve alcançar reduções significativas de custos de funcionamento, melhorar a utilização das infraestruturas e conduzir a uma racionalização desse património, bem como a oportunidades de comercialização. Através da venda de terrenos e edifícios excedentários e de outras medidas de eficiência, o DIO visa proporcionar uma economia de cerca de 1,2 bilhões de libras nos próximos quatro anos (Moran, 2011, p. 19).

Como uma organização governamental, a DIO funciona dentro das diretrizes do Tesouro (gestão de dinheiro público) ao vender ativos de propriedade. Esta organização tem como política habitual vender a propriedade excedente no mercado aberto, por concurso ou por leilão, podendo instruir agentes a agir em seu nome aquando da venda de terrenos e propriedades, mas também podendo vender património de forma direta. As infraestruturas adequadas para a reconstrução são geralmente vendidas com licença de construção a fim de otimizar as receitas a favor do contribuinte (UK MoD, s.d.).

De acordo com a estratégia de alienação de património da Defesa publicada pela DIO (2011, p. 3), o acesso a uma oferta de terrenos é um ingrediente vital no crescimento económico bem-sucedido. O Orçamento do Estado Britânico para 2011 estabelece o objetivo do governo para atingir um crescimento económico forte, sustentável e equilibrado, sublinhando a importância da oferta de terrenos e de habitações, incluindo para isso o compromisso de incrementar a libertação de terrenos do setor público. O Governo Britânico estabeleceu uma meta para a alienação de propriedades no âmbito da revisão da despesa corrente até 2014/15, possuindo a capacidade de entregar 100.000



novas habitações. Como um dos maiores proprietários de património do Estado, o MoD acordou, como parte dessa ambição global, a venda de infraestruturas nesse período, com capacidade potencial para originar entre 26.000 e 31.000 novas habitações. O MoD apenas detém património de apoio à capacidade de defesa operacional. As infraestruturas identificadas como sendo excedentárias são libertadas para alienação. No entanto, reconhecendo que a venda desse património é fundamental para a geração de receitas, visto que conduz ao desenvolvimento económico, a DIO tem três objetivos principais relativamente à propriedade fundiária do MoD: (i) ser transparente sobre as propriedades e os princípios de venda das mesmas em conformidade com as diretrizes do Tesouro; (ii) não possuir mais património do que o necessário, certificando-se que o excedentário seja alienado o mais rapidamente possível; (iii) realizar alienações em condições que, tanto alcancem receitas para o Estado, como também promovam atividades de desenvolvimento e de crescimento económico (DIO, 2011, p. 3).

Síntese conclusiva

Neste capítulo analisámos como está a ser conduzida a temática do nosso estudo, ou seja, a rentabilização das infraestruturas, em países como a Espanha, a França e o Reino Unido. Em todos eles constatámos que, nos últimos anos, se tem vindo a reestruturar as FFAA, fruto das alterações do ambiente operacional, bem como da conjuntura económica internacional que tem provocado uma redução nos orçamentos atribuídos à Defesa. Acresce ainda o facto de, por necessidades de modernização e profissionalização das FFAA, estas requererem cada vez mais infraestruturas modernas e adequadas às necessidades exigidas pelos novos sistemas de armas. Ao nível das infraestruturas verificámos que, nos casos estudados, se tem vindo a alienar património excedentário, cuja receita tem servido para financiar a modernização das mesmas.

Embora cada país tenha características específicas, fruto não só da sua situação geopolítica, mas também da dimensão das suas FFAA, do seu orçamento, do seu nível de envolvimento em conflitos e missões de paz, entre outros fatores, existem alguns procedimentos que poderão ser analisados e eventualmente aplicados a nível nacional. Nos três casos estudados existe um organismo autónomo nos respetivos Ministérios da Defesa responsável pela gestão das infraestruturas das FFAA.

Consideramos assim validada a H5, na medida em que os três países sobre os quais incidiu o nosso estudo, se constituem como bons exemplos de rentabilização das infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios, de acordo



com as políticas de gestão de infraestruturas que têm vindo a ser seguir ao longo dos últimos anos. Deste modo, damos resposta à QD4, uma vez que nos casos analisados existem exemplos de rentabilização de infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios.



Conclusões e Propostas

Ao longo do presente estudo pretendemos verificar se é exequível rentabilizar infraestruturas das FFAA numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios. Para o desenvolvimento da investigação, adotámos a QC - *De que forma se podem rentabilizar as infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios?* - que serviu como referencial para a condução do percurso metodológico. Para a edificação da resposta a esta QC, elegemos quatro QD, cujas respostas encontramos através da validação de Hipóteses orientadoras do estudo. Especificamente, a H1 contribuiu para a resposta à QD1, a H2 e a H3 para a resposta à QD2, a H4 para a resposta à QD3 e, por fim, a H5 concorreu para a resposta à QD4.

Desta forma, iniciámos o trabalho de investigação apresentando as razões para a necessidade de se rentabilizarem as infraestruturas existentes nos Ramos das FFAA à luz da conjuntura que atualmente se vive no seu seio e no País em geral. Constatámos que o cumprimento das missões que lhes estão atribuídas implica um dispositivo territorial com determinados padrões de exigência ajustados às necessidades e desafios que atualmente lhes são impostos. No entanto, as alterações nas missões têm impacto na organização e, conseqüentemente, nas suas infraestruturas, podendo conduzir a situações de desajustamento, de onde resulte escassez ou capacidade sobrante. Acresce, ainda, que os constrangimentos orçamentais têm vindo a afetar diretamente o número de efetivos, os meios e as atividades operacionais, originando a subutilização de algumas instalações existentes. Na realidade, existe a necessidade de otimizar as infraestruturas militares, estando esta necessidade expressa em diversos documentos legislativos estruturantes da política nacional, desde logo no Programa do XIX Governo Constitucional, embora esta temática remonte a 2008, ano em que foi publicada a LPIM e que atualmente se constitui como a única fonte de financiamento das infraestruturas militares (claro está, além do Orçamento de Estado afeto à DN). Ainda no primeiro capítulo, tivemos o cuidado de definir os conceitos inerentes ao tema da nossa investigação, de forma a clarificarmos e particularizarmos o objecto da mesma.

Analisadas as áreas de atividade segundo as quais o MDN agrupa as infraestruturas militares, nomeadamente em termos quantitativos, de regularidade de utilização e de contribuição para uma cultura de emprego em operações conjuntas, identificámos as áreas do ensino, da formação e do treino como passíveis de serem reagrupadas geograficamente, propondo como modelos para esse efeito a co-localização e a concentração das mesmas.

A co-localização de unidades, como seja o caso dos EEM, permitiria rentabilizar



diversas infraestruturas, além de que teria outras vantagens, designadamente: (i) a rentabilização dos docentes em áreas de formação comuns; (ii) a dinamização da investigação e desenvolvimento; (iii) o prestígio e a acreditação do ensino superior militar; (iv) a possibilidade de ministrar mais e melhor formação pós-graduada a civis, nomeadamente em áreas como o comando e liderança e a medicina operacional.

A concentração de infraestruturas, como é o caso das carreiras de tiro e a sua adaptação de forma a poderem ser utilizadas pelos três Ramos, permitiria disponibilizar algumas infraestruturas que, além de possuírem uma grande área territorial, têm associadas restrições de segurança com implicações em termos urbanísticos e que, uma vez retirado esse condicionamento, contribuiriam para o processo de reordenamento e de qualificação do território e das cidades.

Por forma a verificarmos a melhor forma de se proceder à rentabilização das infraestruturas excedentárias resultantes do reagrupamento de unidades, seguimos a nossa investigação analisando os programas de investimento público no património militar, bem como o modo como é feita a gestão das infraestruturas do Estado, onde aquele se insere. Assim, verificámos que a DGAIED é atualmente o órgão do MDN responsável por conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as atividades relativas ao património e infraestruturas afetas à DN. Constatámos ainda que a SG desse ministério também é envolvida no processo de planeamento das infraestruturas e que os Ramos, através dos seus Estados-Maiores, em coordenação com as respetivas Direções de Infraestruturas, também tomam parte nesse processo.

Relativamente aos programas de investimento em infraestruturas militares, apurámos que até 2008 esse investimento era garantido através da LPM, do PIDDAC e de fundos comuns da OTAN, que durante alguns anos contribuíram para a melhoria e modernização de diversas instalações. A partir desse ano, a LPIM passou a ser o único programa para o financiamento das infraestruturas militares, embora também financie o Fundo de Pensões Militares. Esta é uma lei autossustentável, cujo investimento a efetuar corresponderá à receita realizada; é flexível, por permitir diversos mecanismos de rentabilização (alienação, arrendamento, permutas, parcerias com promotores públicos, etc.); e dinâmica, porque à medida que se requalificam e constroem novas infraestruturas permite que outras sejam libertadas. Dito de outra forma, através da disponibilização de imóveis desnecessários, optimizam-se infraestruturas através da sua concentração e requalificação, o que permite racionalizar custos, ajustando o dispositivo às novas exigências orçamentais e operacionais. Os imóveis abrangidos pela lei são os previstos no



Decreto-Lei n.º 219/2008. No entanto, podem ser abrangidos todos os que venham a ser disponibilizados, mediante alteração a este documento. A lei fixa o seu horizonte temporal de vigência em 12 anos e prevê ser ordinariamente revista nos anos ímpares, devendo a primeira revisão ter ocorrido em 2011.

Neste sentido, no dia 3 de março do corrente ano, foi publicada a Diretiva para a Revisão da Lei de Programação de Infraestruturas Militares, com os objetivos de adequar o financiamento dos projetos considerados essenciais aos constrangimentos da situação económica e financeira que atualmente se vive no país, de atualizar a perspetiva dos resultados esperados com a rentabilização de imóveis à realidade atual do mercado imobiliário e de adaptar a nova lei de acordo com pressupostos que confirmam maior eficácia na sua concretização. A LPIM prevê que o MDN, no espaço temporal entre revisões e através da DGAIED, promova a inventariação dos bens do domínio público afecto àquele Ministério, passíveis de rentabilização, através da alienação ou concessão, sem prejuízo da sua plena utilização para os fins a que estão destinados. Os imóveis abrangidos por esta Lei são alienados por intermédio de empresas públicas, nomeadamente pela ESTAMO, que se constitui como um intermediário na venda pública do património da DN.

Para o conhecimento e caracterização do património do Estado está em vigor o PGPI 2009-2012, sendo que um dos eixos de ação principais deste programa tem por base o inventário geral desse património, tendo para o efeito sido criado o Programa de Inventariação que faz a catalogação das infraestruturas segundo informações que caracterizam as mesmas. Esta sistematização permite identificar aquelas que já não estão a ser utilizadas ou não estão em condições de utilização, bem como aquelas que materializam capacidades e utilizações comuns para os três Ramos, passíveis de serem rentabilizadas. Decorrente dessa análise, o MDN, através da DGAIED e da SG, enquanto órgãos envolvidos no processo de planeamento das infraestruturas e na elaboração da LPIM, deve em conjunto com os Ramos, efetuar esse planeamento e integrar a capacidade sobrança nessa lei.

Assim, rentabilizamos a capacidade excedentária em termos de infraestruturas resultante da co-localização de unidades, a qual materializa uma afetação mais eficaz das infraestruturas, e, concomitantemente garante-se a otimização de instalações que se encontram sobredimensionadas face aos atuais efetivos e missões das FFAA, permitindo ainda a redução do seu número, e a consequente diminuição dos encargos suportados pelos Ramos, decorrentes da sua utilização e conservação.



No decurso da nossa investigação identificámos além do ensino, da formação e do treino, outras áreas de viabilidade para a rentabilização de infraestruturas, designadamente as relacionadas com os reabastecimentos, a saúde, os transportes e a manutenção. Estas áreas de atividade resultam das entrevistas realizadas aos Diretores de Infraestruturas dos Ramos, constituindo-se como respostas transversais às três entrevistas.

No que ao reabastecimento concerne, constatámos que determinados artigos poderiam vir a ser fornecidos por um Depósito/Centro de Reabastecimento/Órgão a ser criado para o efeito, o que possibilitaria uma maior harmonização e coordenação da gestão de material, um menor risco nessa gestão, um uso mais eficiente dos recursos e uma redução dos materiais existentes em armazém. Assim, o reabastecimento poderia ser uma área a rentabilizar através da co-localização, apesar das especificidades de cada Ramo. Para o efeito, poderia ser criado um depósito central das FFAA, que forneceria artigos comuns e onde estariam co-localizados depósitos dos Ramos, para os artigos próprios de cada um deles.

Na área da manutenção verificámos que também se poderia tirar partido da racionalização e da concentração de atividades e estruturas tendentes à obtenção de maior eficiência e eficácia. Ainda que, a implementação de instalações conjuntas destinadas a efetuar a manutenção de armamento e equipamentos comuns nem sempre fosse possível, as FFAA poderiam ser encorajadas a fazer acordos inter-Ramos para permitir o uso de instalações, tanto em tempo de paz como em tempo de guerra. Isso facilitaria a transferência de cargas de manutenção das respectivas instalações de um Ramo para outro, permitiria o treino de procedimentos e a consolidação dos requisitos de abastecimento e manutenção, sendo assim criadas oportunidades únicas de redução de custos de investimento e de operação de alguns equipamentos. Este tipo de utilização racional de determinadas capacidades está a ser implementado a um nível supranacional, com a adopção dos conceitos de *Smart Defence* e de *pooling and sharing*, respetivamente a nível da OTAN e da União Europeia.

O planeamento de transportes também poderia ser feito por um Órgão/Entidade conjunto, destinado a conferir fluidez e flexibilidade aos meios e a gerir o parque de viaturas das FFAA. Para isso, poder-se-ia utilizar o conceito semelhante ao de “*pool* de viaturas”, ficando as viaturas de transporte dos Ramos concentradas sob um controlo centralizado, com vista à satisfação das necessidades manifestadas, segundo critérios e prioridades perfeitamente definidos e estabelecidas.

A co-localização das infraestruturas associadas às funções logísticas do



reabastecimento, transportes e manutenção, tem realmente inúmeras vantagens, como sejam: uma redução do custo de aquisição de materiais, uma previsão antecipada das necessidades de compra e conseqüente planeamento adequado, um potencial de poupança de recursos humanos, materiais e financeiros, bem como uma maior racionalização e concentração de atividades e funções conducentes a processos mais eficazes e eficientes no apoio logístico. No entanto, verificámos que existem entraves que dificultam a sua efetivação, tais como a ausência de uma doutrina logística a nível conjunto, a especificidade própria de cada Ramo, a ausência de normalização e uniformização de procedimentos nas FFAA com vista à adopção de uma Logística Conjunta e a dificuldade de coordenação que atualmente ainda existe entre os Ramos. Efetivamente, ao pensarmos na criação de unidades conjuntas, não podemos ignorar as especificidades dos Ramos. Esta opinião foi um dos pontos comuns identificados nas entrevistas acima mencionadas.

Constatámos, ainda, que é de todo pertinente a criação e o desenvolvimento de uma cultura militar conjunta que deverá começar “nos bancos da escola”, ou seja, logo na formação militar. Neste âmbito, o IESM constitui-se como um bom exemplo da criação de um órgão conjunto através da fusão de órgãos dos três Ramos. Os cursos de formação conjunta ministrados neste Instituto contribuem igualmente para a interoperabilidade, a qual deverá ser aplicada frequentemente no treino operacional e nos exercícios conjuntos, de modo a torná-la verdadeiramente efetiva no seio das FFAA. Deste modo, inferimos que através da criação de uma cultura militar conjunta e do desenvolvimento da interoperabilidade entre os Ramos, resultante da doutrina e dos procedimentos inerentes a essa cultura conjunta, estaremos a contribuir para um eficaz comando conjunto dos meios existentes nas FFAA. Uma cultura militar conjunta é, também, uma condição de eficiência dos estados-maiores e de forças conjuntas. Esta necessitará de se constituir como um complemento às culturas específicas de cada Ramo das FFAA, e ser o resultado sinérgico dessas culturas específicas, devendo começar a ser fortalecida nas ações de formação e complementada com o desempenho de funções em ambientes conjuntos. O carácter conjunto do IESM e dos cursos aí ministrados, bem como a sua ligação ao EMGFA, são factores impulsionadores dessa cultura e de uma maior eficiência dos desempenhos de nível conjunto.

Proseguimos a nossa investigação procurando bons exemplos de rentabilização de infraestruturas militares a nível internacional. Para isso, recorreremos à apresentação de estudos de caso, mormente das FFAA de Espanha, de França e do Reino Unido, fundamentada numa análise da documentação oficial disponibilizada na Internet. Nestes



países constatámos que nos últimos anos se têm vindo a reestruturar as FFAA, fruto das alterações do ambiente operacional, bem como da conjuntura económica internacional, que tem provocado uma redução nos orçamentos atribuídos à Defesa. Concluímos ainda que, por necessidades de modernização e profissionalização das FFAA, estas requerem cada vez mais infraestruturas modernas e adequadas às necessidades exigidas pelos novos sistemas de armas. Ao nível das infraestruturas, identificámos que nos casos estudados se tem vindo a alienar património excedentário, cuja receita tem servido para financiar a modernização das mesmas.

No caso de Espanha, verificámos que o atual conceito de Defesa, numa visão de futuro, implica abandonar o conceito de infraestrutura patrimonial, substituindo-o por um novo modelo de carácter essencialmente funcional, sustentável e, em última instância, baseado num património mais reduzido e em consonância com as novas necessidades. Constatámos, ainda, que neste país estão a ser implementadas ações que materializam o tema do nosso estudo, nomeadamente a concentração de unidades, centros e organismos, o encerramento de outras que não cumprem os atuais requisitos operacionais ou funcionais desafetando-as do domínio público, a modernização de infraestruturas, a promoção da utilização conjunta de instalações e a exploração dos programas de investimento da OTAN. Em Espanha, existe um organismo autónomo responsável pelas alienações das instalações encerradas, cuja receita daí resultante tem sido utilizada para realizar as reformas necessárias, designadamente a modernização de infraestruturas.

Relativamente a França, apurámos que está a ser implementado um novo dispositivo territorial que tem por objectivo consolidar as unidades operacionais em centros de competência, a fim de otimizar o treino, bem como concentrar outras áreas de atividade em determinados locais. O reinvestimento dos dividendos obtidos através dessa concentração de unidades, com benefícios para o pessoal, o equipamento e a preparação de forças é outro objetivo da reforma em curso. Para colmatar a redução dos efetivos, o Ministério da Defesa criou um plano de apoio para o pessoal, consistindo em ajudas à mobilidade, à reconversão profissional e à saída da instituição militar. Além disso, o governo irá investir nos locais afetados pela reestruturação para compensar o eventual impacto económico resultante do fecho de unidades. Em França existe também um órgão responsável pela realização dos procedimentos de negociação das infraestruturas excedentárias a alienar.

No Reino Unido, o MoD tem vindo a apresentar propostas para a racionalização e melhoria da gestão das suas instalações. As necessidades operacionais futuras, os avanços



tecnológicos e as mudanças organizacionais, são fundamentais para a continuação desse trabalho de racionalização. Neste âmbito, foi publicado em 2010, um relatório estratégico sobre a Defesa e a Segurança - o SDSR - que apresenta a visão do governo britânico para a *Future Force 2020*. No Reino Unido foi criada, em 2011, a DIO, com o objetivo de garantir uma melhor gestão estratégica do património da Defesa.

Em suma e de acordo com a nossa análise, a descrição feita nos capítulos anteriores, sintetizados nas conclusões aqui apresentadas, confirmam as Hipóteses estabelecidas, respondendo às QD, e apontam para:

- A identificação das áreas do ensino, da formação e do treino como passíveis de serem rentabilizadas numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios (página 11);
- A confirmação que a co-localização de infraestruturas dos Ramos permite uma afetação mais eficaz das infraestruturas, libertando outras que poderão ser disponibilizadas e, desse modo, rentabilizadas através da LPIM (página 18);
- A confirmação de que a co-localização de infraestruturas dos Ramos tem implicações no comando conjunto dos meios, na medida em que facilita esse comando (página 25);
- A confirmação de que existem exemplos de rentabilização de infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios, nomeadamente os três países analisados (página 32).

Face ao acima exposto, entendemos estar em condições de concluir que **a co-localização de infraestruturas dos Ramos permite a sua rentabilização numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios, na medida em que garante uma afetação mais eficaz dessas infraestruturas, originando uma capacidade excedente que poderá ser disponibilizada e assim rentabilizada através da LPIM.**

A culminar a nossa investigação, não poderíamos deixar de apresentar propostas que resultam das entrevistas realizadas aos Diretores de Infraestruturas, dos casos de estudo apresentados e de toda reflexão feita sobre a temática em estudo, as quais se afiguram como adequadas de aplicar no caso das nossas FFAA. Assim, visando a rentabilização das infraestruturas dos Ramos, propomos que:

- a. A gestão das infraestruturas seja efectuada pela DGAIED, de modo a garantir uma visão conjunta e uma análise global dos programas de financiamento das mesmas, assim como um controlo eficiente da sua execução, com vista à racionalização e optimização dessas infraestruturas;
- b. Seja revista a LPIM, no sentido de que as receitas provenientes da execução da mesma



- deixem de contribuir para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas e passem a ser exclusivamente aplicadas nas infraestruturas militares;
- c. Os imóveis a rentabilizar constantes na LPIM possuam uma licença de construção associada, tornando mais aliciante a sua aquisição;
 - d. Seja executado um planeamento relativamente às intervenções de manutenção a realizar nas infraestruturas militares, que deverá ser feito ao nível dos Ramos mas gerido pela DGAIED, e que esteja sincronizado com a geração de receitas provenientes da execução da LPIM, para que o imobiliário excedente seja disponibilizado e alienado de acordo com as necessidades de investimento em infraestruturas.



Bibliografia

Agência Europeia de Defesa, 2011. *EDA's Pooling & Sharing*. [Em linha] Disponível em: http://www.eda.europa.eu/Libraries/Procurement/factsheet - pooling_sharing - 301111_1.sflb.ashx [Consult. 23 abr. 2012].

Agência Lusa, 2010. *Defesa: Execução da Lei de Programação das Infraestruturas Militares arranca com défice de mais de 18 milhões de euros*. [Em linha] Disponível em: <http://www1.ionline.pt/conteudo/83203-defesa-execucao-da-lei-programacao-das-infraestruturas-militares-arranca-com-defice-mais-18-milhoes-eurosF> [Consult. 16 jan. 2012].

Agência Lusa, 2012. *Venda de património imobiliário da LPIM em 2010 rendeu mais de 12 milhões de euros*. [Em linha] Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=517014&tm=8&layout=121&visual=49> [Consult. 16 jan. 2012].

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei de Programação das Infraestruturas Militares* (Lei Orgânica N.º 3/2008, de 8 de setembro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://www.dre.pt/pdf1sdip/2008/09/17300/0624706250.PDF> [Consult. 19 dez. 2011].

Assembleia da República, 2010. *Aprova a lei do Orçamento do Estado para o ano de 2011* (Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2010/12/25301/0000200322.pdf> [Consult. 8 fev. 2012].

Assembleia da República, 2011. *Aprova a lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012* (Lei n.º 64-B/2011 de 30 de dezembro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: http://www.dgo.pt/politicoarcoramental/OrcamentodeEstado/2012/Or%C3%A7amento%20Estado%20Aprovado/Documentos%20do%20OE/Lei-64B-2011_OE2012_Lei-MapasLei_VersaoDR.pdf [Consult. 8 fev. 2012].

Business Dictionary, s.d. *Accountability*. [Em linha] Disponível em: <http://www.businessdictionary.com/definition/accountability.html> [Consult. 23 abr. 2012].

Camisa, JM, 2009. *Racionalização e optimização de infraestruturas militares face aos novos sistemas de armas*. TII do Curso de Promoção a Oficial General. IESM.

Camisa, JM, 2012. *Rentabilização das Infraestruturas dos Ramos*. Entrevistado por Ramalho. Lisboa, Direção de Infraestruturas da Força Aérea, 17 abr. 2012, 15:00.



Construction News, 1999. *What is prime contracting?* [Em linha] Disponível em: <http://www.cnplus.co.uk/news/what-is-prime-contracting/918205.article> [Consult. 23 abr. 2012].

Costa, JACR, 2012. *Rentabilização das Infraestruturas dos Ramos*. Entrevistado por Ramalho. Lisboa, Direção de Infraestruturas do Exército, 29 mar. 2012, 16:30.

Dicionário da Língua Portuguesa – Tomo II, 2006. Alfragide: Texto Editores.

DIO, 2011. *Defence Infrastructure Interim Land and Property Disposal Strategy*. [Em linha] Disponível em: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F7BAF8FC-7560-4ED3-82B9-EE341C44CCAE/0/20111005MODLandDisposalStrategy.pdf> [Consult. 8 jan. 2012].

Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2009a. *Programa de Gestão do Património Imobiliário*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dgtf.pt/patrimonio-imobiliario/pgpi> [Consult. 4 jan. 2012].

Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2009b. *PGPI – Relatório Anual - 2009*. [Em linha] Disponível em: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio_PGPI_2009_Versaofinal_06Julho_Capa_2.pdf [Consult. 9 jan. 2012].

Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2010. *PGPI – Programa de Gestão do Património Imobiliário – Relatório 2010*. [Em linha] Disponível em: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio_PGPI_2010_Vfinal.pdf [Consult. 9 jan. 2012].

Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2011. *Plano de Atividades 2011*. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública. [Em linha] Disponível em: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/DGTF/Documentos/Plano_Actividades/PLANO_DE_ACTIVIDADES_2011_DGTF.pdf [Consult. 21 dez. 2011].

Garcia, AMM, 2010. *A reorganização das Forças Armadas de 1993 e a de 2009. Principais alterações e implicações para os Ramos*. TII do Curso de Estado-Maior Conjunto. IESM.

Gobierno de España, 2000. *Decreto Real 1687/2000, de 6 de outubro*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. [Em linha] Disponível em: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-rd1687-2000.html#au [Consult. 28 dez. 2011].



Guelton, S, 2009. *Dix ans de vente des terrains militaires*. [Em linha] Disponível em: [http://collectif-francazal.org/public/Biblio/Dix ans de vente des terrains militaires.pdf](http://collectif-francazal.org/public/Biblio/Dix_ans_de_vente_des_terrains_militaires.pdf) [Consult. 5 jan. 2012].

Longuet, G, 2011. Le succès des opérations en cours est la démonstration de la pertinence et de l'efficacité des choix effectués. In: *Armées d'aujourd'hui*, N° 364/outubro de 2011, 28-29. [Em linha] Disponível em: <http://fr.calameo.com/books/000331627ea49b9b48264> [Consult. 6 jan. 2012].

Ministro da Defesa Nacional, 2012. *Diretiva para a Revisão da Lei de Programação de Infraestruturas Militares* (Despacho n.º 4809/2012 de 2 de março), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2012/04/069000000/1238612386.pdf> [Consult. 14 abr. 2012].

Ministério da Defesa Nacional, 2009. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2008*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. [Em linha] Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/512993/20100521_anuario_2008.pdf [Consult. 28 dez. 2011].

Ministério da Defesa Nacional, 2010a. *Estabelece as orientações e prioridades a observar no processo de implementação das reformas resultantes ou subsequentes ao novo enquadramento legislativo* (Diretiva Ministerial para a Implementação da Reforma, de 31 de março de 2010), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2010/05/086000000/2315423156.pdf> [Consult. 14 nov. 2011].

Ministério da Defesa Nacional, 2010b. *Difunde as orientações e prioridades da Política de Defesa Nacional e das Forças Armadas para o quadriénio de 2010 -2013* (Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013, de 31 de março de 2010), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2010/05/086000000/2315023154.pdf> [Consult. 19 dez. 2011].

Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007. *Estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado* (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/08/15100/0504805066.pdf> [Consult. 4 jan. 2012].



Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009. *Aprova o Programa de Inventariação 2009 -2012 e as respectivas medidas de implementação e controlo* (Portaria n.º 95/2009 de 29 de janeiro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2009/01/02000/0061600618.pdf> [Consult. 4 jan. 2012].

Ministerio de Defensa, 2000. *Libro blanco de la defensa*. [Em linha] Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Spain2000.pdf> [Consult. 14 nov. 2011].

Moran, T, 2011. As our armed forces adjust to change, so must the way mod manages its estate. In: *Defence Focus*, N° 251/maio de 2011, 18-19. [Em linha] Disponível em: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/1145499E-8853-4007-B324-2CBBF6A43549/0/dfmay2011.pdf> [Consult. 8 jan. 2012].

Moura, RFB, 2010. *Doutrina militar conjunta: contributos para a concepção, ratificação aprovação, difusão e implementação. Articulação com o ensino militar conjunto*. TII do Curso de Promoção a Oficial General. IESM.

Nunes, P, 2006. *Conceito de Gestão e de Gestor*, s.l. :Nota Positiva. [Em linha] Disponível em: http://www.notapositiva.com/trab_professores/textos_apoio/gestao/01conc_gestao.htm [Consult. 4 jan. 2012].

OTAN, 2012. *Smart Defence*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/SID-F748197C-DB77E7A2/natolive/topics_84268.htm? [Consult. 23 abr. 2012].

Pereira, FMRG, 2011. *Rentabilização das Infraestruturas dos Ramos*. Entrevistado por Ramalho. Lisboa, DGAIED, 03 out. 2011, 17:00.

Presidência do Conselho de Ministros, 2008a. *Aprova as orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 7 de fevereiro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2008/02/04200/0132801332.pdf> [Consult. 14 nov. 2011].

Presidência do Conselho de Ministros, 2008b. *Estabelece a organização e competências da DGAIED*. (Decreto Regulamentar n.º 5/2012, de 18 de janeiro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2012/01/01300/0030500307.pdf> [Consult. 21 dez. 2011].



Presidência do Conselho de Ministros, 2009a. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional* (Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 6 de julho), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/12802/0000400011.pdf> [Consult. 4 jan. 2012].

Presidência do Conselho de Ministros, 2009b. *Define a missão da Secretaria -Geral, suas atribuições e o tipo de organização interna* (Decreto Regulamentar n.º 19/2009, de 4 de setembro), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2009/09/17200/0596205964.pdf> [Consult. 4 jan. 2012].

Presidência do Conselho de Ministros, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. [Em linha] Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf [Consult. 14 nov. 2011].

Rasmussen, AF, 2011. Smart Defence can help nations to build greater security with fewer resources but more coordination and coherence. In: *European Security and Defence*, N.º 1/2011, 7-10. [Em linha] Disponível em: http://www.europeansecurityanddefence.info/Ausgaben/2011/01_2011/01_Rasmussen/Rasmussen.pdf [Consult. 6 jan. 2012].

Santos, CHA, 2009a. *Interoperabilidade: um desafio contínuo em operações conjuntas*. TII do Curso de Promoção a Oficial General. IESM.

Santos, JFM, 2009b. *Logística Conjunta: Áreas potenciais para a sua viabilidade*. TII do Curso de Estado-Maior Conjunto. IESM.

Santos, JLV, 2012. *Rentabilização das Infraestruturas dos Ramos*. Entrevistado por Ramalho. Lisboa, Direção de Infraestruturas da Marinha, 20 mar. 2012, 17:00.

Secretaría General de Política de Defensa, 2003. *Revisión estratégica de la defensa*. . [Em linha] Disponível em: http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_RevisionEstrategica.pdf [Consult. 11 nov. 2011].

Teixeira, NS, 2008. Lei de Programação de Infraestruturas. In: Teixeira, NS, 2009. *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. [Em linha] Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000043001-000044000/000043827.pdf> [Consult. 11 nov. 2011].

Teixeira, NS, 2009. Uma política de Estado. In: Teixeira, NS, 2009. *Contributos para uma*



Política de Defesa. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. [Em linha] Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000043001-000044000/000043827.pdf> [Consult. 11 nov. 2011].

UK MoD, 2006. *The Defence Estate Strategy 2006 - In Trust & On Trust*. [Em linha] Disponível em: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/59DC9072-CB7F-4D78-9BDB-29B23BB5E373/0/defence_estates_strategy_2006.pdf [Consult. 8 jan. 2012].

UK MoD, 2011. Grande-Bretagne : mise en place de la «Future Force 2020 ». In: *Armées d'aujourd'hui*, N° 364/outubro de 2011, 45. [Em linha] Disponível em: <http://fr.calameo.com/books/000331627ea49b9b48264> [Consult. 6 jan. 2012].

UK MoD, s.d. *Frequently Asked Questions*. [Em linha] Disponível em: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DIO/WhatWeDo/Disposals/FrequentlyAskedQuestions.htm> [Consult. 8 jan. 2012].

Vaz, AL, 2009. *A problemática da utilização da capacidade sobrança das infraestruturas*. TII do Curso de Promoção a Oficial General. IESM.

Vaz, NM, 1992. Os três RRR, as novas funções e o futuro das Forças Armadas. *Nação e Defesa*, [Em linha] 62, 143-158. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD62.pdf> [Consult. 4 jan. 2012].



Anexo – Corpo de Conceitos

Tipo de utilização de unidades imobiliárias²⁸

Operacional

Unidades imobiliárias utilizadas para o desenvolvimento das atividades (missões), da componente operacional do Sistema de Forças Nacional. São exemplos de unidades imobiliárias classificadas nesta categoria quartéis, bases aéreas e bases de fuzileiros.

Logístico-administrativo

Unidades imobiliárias cuja utilização é dirigida para o apoio logístico e administrativo da estrutura orgânica da Defesa Nacional, tais como os Centros de Finanças, os Centros de Recrutamento e o Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea.

Formação/Instrução

Unidades imobiliárias destinadas a ministrar formação militar, instrução, instrução básica e treino (academias, institutos, escolas, centros de instrução, campos de tiro, etc.), bem como ensino civil, tais como o Instituto de Odivelas, o Colégio Militar e o Instituto Militar dos Pupilos do Exército.

Cultural

Unidades imobiliárias cuja utilização se relaciona com a divulgação cultural (museus, bibliotecas, etc.).

Ciência e tecnologia

Unidades imobiliárias onde se desenvolvem atividades científicas e tecnológicas – conjunto de atividades sistemáticas, estreitamente ligadas à produção, promoção, difusão e aplicação de conhecimentos científicos e técnicos em todos os domínios da ciência e tecnologia. Incluem-se nesta categoria os serviços hidrográficos, cartográficos, laboratórios de investigação de produtos químicos e farmacêuticos, etc..

Saúde

Unidades imobiliárias cuja função é de apoio à saúde (hospitais militares, casas de saúde,

²⁸ (Ministério da Defesa Nacional, 2009, p. 126).



farmácias, laboratórios militares de análises clínicas, etc.).

Justiça

Unidades imobiliárias cuja utilização se relaciona com questões de justiça militar (tribunais, casas de reclusão, etc.).

Apoio social

Unidades imobiliárias destinadas ao apoio social dos militares (messes, habitações, lares e outros equipamentos de carácter social).

Mistos

Unidades imobiliárias em que existem mais do que uma das utilizações referidas, não sendo nenhuma delas, prioritária em termos de ocupação de espaço.

Outros

Unidades imobiliárias cuja utilização não se integra em nenhuma das definições anteriores, nomeadamente faróis, farolins, estradas militares, etc.