

O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Os efectivos das Forças Armadas e os cortes no Orçamento da Defesa (1)

José Manuel Neto Simões (2)

Os efectivos constituem a base estruturante e organizacional das Forças Armadas (FA), que são um dos elementos fundamentais da identidade e soberania nacionais e o seu cálculo resulta do planeamento estratégico do Estado decorrente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que se encontra em processo de revisão por iniciativa do actual governo (MDN).

O CEDN é estruturante da Política de Defesa Nacional e a sua definição envolve os órgãos de soberania, dando algum consenso aos princípios e orientações nele estabelecidos. A sua revisão constitui uma prioridade política do actual governo pela sua utilidade de garantir o que se pretende das Forças Armadas, que se encontram num longo processo de reestruturação e transformação iniciado há cerca de trinta anos.

O CEDN é aprovado pelo Conselho de Ministros precedido de apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional. Todavia, a sua aprovação devia ser suportada por um maior consenso da Nação - através da Assembleia da República -, devendo ser assegurada a continuidade às opções estratégicas assumidas e estabilidade no processo de planeamento.

O país necessita de um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN) - integrado numa Estratégia Nacional (ou grande Estratégia global do Estado) ainda não estabelecida -, que englobasse também as diferentes dimensões do desenvolvimento e da segurança.

Todavia, existem ainda constrangimentos de ordem legislativa - a serem resolvidos pela adopção de uma Lei de Segurança Nacional (LSN)-, que possam garantir a adequada integração e coordenação entre segurança e defesa (conceitos separados mas não separáveis).

A LSN possibilitaria ainda evitar disposições conflitantes e melhorar a articulação entre a Lei de Defesa Nacional e Lei de Segurança Interna. Seria então possível adoptar um novo modelo estratégico para a segurança e defesa nacional sustentável que permitisse enquadrar, de forma coerente e exequível, as reformas estruturantes do Estado incluindo a concretização da reforma das FA.

Por isso, as reduções não podem ser efectuadas, apenas por iniciativa ministerial, apressadamente, com base na comparação do rácio de militares por mil habitantes com outros países (Alemanha e Espanha), tendo em conta o que parece ser a intenção do executivo (ministro das finanças) como principal argumento para efectuar cortes no orçamento da defesa. Mesmo na situação de crise, com que o país está confrontado, o Orçamento Geral do Estado deve ser elaborado de forma integrada - definindo prioridades e fazendo opções -, tendo em vista o funcionamento sustentado dos vários sectores do Estado que o governo é constitucionalmente responsável.

As FA têm vindo a ser sujeitas a uma redução alargada de efectivos sem que a opinião pública seja convenientemente esclarecida. Na realidade, nos últimos 18 anos, entre 1993 e 2011, foram reduzidos os efectivos globais a menos de metade, passando de cerca de 80000 para cerca de 36000 - dos quais 18538 militares são dos quadros permanentes (QP) -, o que corresponde a menos de 0,4% da população do país; muito mais tinha sido reduzido anteriormente.

Entretanto, vai-se passando a ideia, para quem paga impostos, que existem militares a mais e que é possível fazer exactamente o mesmo com menos efectivos. Ainda, recentemente, no corte de 10% nos efectivos acordado no âmbito da ajuda externa - não devia ter sido aceite, porque se trata de uma função de soberania - o Secretario de Estado da Defesa terá assegurado, que seria definido um "calendário" para garantir que a redução seria concretizada de "forma faseada", reduzindo a despesa sem reduzir o nível de intervenção das FA e o seu prestígio.

Será mesmo possível? Ou deve ser assumido a definição de prioridades no cumprimento de missões? E a redução do nível de intervenção face aos compromissos internacionais? Ou a redefinição do modelo de FA, missões e sistema de forças da qual depende a definição dos efectivos?

O novo paradigma de Segurança Nacional evidencia a importância das FA e a sua razão de existir pelas funções relevantes no âmbito das suas missões - militar, diplomática e de interesse público -, estando preparadas para actuarem num padrão de polivalência (duplo emprego operacional). A este propósito, a opinião pública nem sempre está bem informada de algumas missões de interesse público, designadamente, a participação do Exército no apoio à protecção civil, no âmbito do combate aos incêndios, e a Marinha e Força Aérea no apoio ao narcotráfico, fiscalização marítima e busca e salvamento³.

Numa situação, de grave crise económica e financeira que afecta o país, seria mais importante o governo assumir cortes temporários em algumas missões internacionais das FA - OTAN, ONU, UE e da Cooperação Técnico-Militar (CTM) para os quais haveria a compreensão dos nossos parceiros – do que fazer “cortes cegos” nos seus efectivos que podem ter impacto negativo na estrutura organizacional e nos níveis de prontidão, sendo mais difíceis de repor em caso de emergência ou crise.

Por outro lado, a imprevisibilidade das ameaças do actual ambiente estratégico demonstra, por si só, a importância de um Estado dispor, em permanência, de capacidade de intervenção autónoma em teatros de operações internacionais, sempre que o interesse internacional o exija (veja-se os exemplos da intervenção no Zaire e na Guiné).

Muitas reflexões se podem e devem fazer, mas se não queremos que a crise financeira se transforme também numa crise de segurança a redução de efectivos das FA deve ser analisada, de forma objectiva, em três níveis: legislativo e estatutário, político - o Estado tem de assumir o exercício de funções de soberania e o modelo sustentável das FA a adoptar que resulta do CEDN - e os racionais de análise.

O actual enquadramento legal dos efectivos militares, resulta da reorganização da estrutura superior de defesa nacional e das FA (iniciado em 2009) às “novas exigências e desafios e à evolução das missões” e reforça a ideia que a redução dos efectivos não deve prejudicar o “adequado desenvolvimento das carreiras militares”, e que a “gestão de fluxo equilibrado” estabelece o “efectivo do sistema de forças” considerado “instrumento fundamental para o cumprimento das missões”.

Como já referido a quantificação dos efectivos deve resultar do processo de planeamento estratégico do Estado, consistente e coerente, que assenta no Conceito Estratégico Militar (CEM) deduzido do CEDN, nas missões das FA, no Sistema de Forças Nacional (SFN) e no dispositivo do SFN, homologados conforme previsto na Lei de Defesa Nacional.

Contudo, recentemente, o governo estabeleceu uma redução de 495 militares dos QP (DL nº 212/2012) e definiu o limite de 17710 para contratados e regime voluntariado antes mesmo da aprovação do CEDN! Esta situação é, no mínimo insólita, e contraria os procedimentos estabelecidos em normas, desacreditando as instituições e a legislação ou seja, o Estado português. O poder executivo ao aceitar imposições externas, no âmbito das funções de soberania, está a condicionar a nossa Segurança Nacional.

A inabilidade de comunicação do governo é conflagradora e traduz a incapacidade para concretizar as reformas que o país reclama. Serem estrangeiros a fazê-lo, é inaceitável. E é uma humilhação para Portugal. Temos instituições de prestígio internacional e massa crítica para definir o nosso próprio destino na defesa intransigente dos interesses nacionais que são inalienáveis.

Quanto aos racionais de análise na área da defesa, o rácio do número de militares por mil habitantes em Portugal sendo superior em relação a países como a Alemanha e Espanha não serve de argumento – como o General Loureiro dos Santos comprovou, de forma convincente e irrefutável, num artigo de opinião - para reduzir o número de efectivos das FA na mesma proporção.

Aquele racional por si só não é adequado tendo em conta as ameaças e tipo de missões (principalmente nos países com elevados ou com muito baixos níveis demográficos). Ficou demonstrado, pelos exemplos, que os efectivos das nossas FA poderiam variar aleatoriamente entre os 11000 se considerássemos o caso

da China e os 48000 no caso dos EUA. Pelo governo, foi escolhido o exemplo da Alemanha ou Espanha, que situaria as FA entre os 21000 e 36000, mas sem explicar qual o racional.

Curiosamente, o governo não apresentou a área do território como base comparativa (relação entre a área do país e o efectivo). A grande dimensão dos espaços marítimos e aéreos de soberania e responsabilidade nacional – o espaço marítimo resultante da fusão da ZEE e da extensão da Plataforma Continental será equivalente à dos países da UE (ou Índia) -, que corresponde a mais de 40 vezes o território nacional (cerca de 3700000 Km²), passando cerca de 97% do território a ser de natureza marítima. Nestas circunstâncias poderíamos, eventualmente, ter necessidade de um efectivo superior ao actual.

Em relação aos racionais de análise, importa ainda sublinhar o seguinte: i) Nas missões definidas pelo Estado deve ser ponderado o peso da diplomacia de defesa no âmbito da política externa, pois a participação das nossas FA em missões internacionais (OTAN, ONU e UE) e CTM, têm tido uma taxa de esforço superior à da Alemanha e Espanha. A Alemanha tem 220 mil e tem empenhado em média, cerca de 7 mil/ano (3,18%) e Portugal que tinha 40 mil empenhou (em período idêntico) cerca de 2 mil/ano (5%); ii) Na dimensão geográfica do país assume especial importância a configuração arquipelágica que acentua a descontinuidade do território, cuja situação geoestratégica - única ao nível europeu - temos de valorizar e preservar; iii) a falta de massa crítica e equipamentos que funcionem como factores multiplicadores, traduz-se numa situação completamente diferente em Portugal, do que os países em comparação, o que tem necessariamente reflexos nos efectivos.

Se as missões continuarem a ser cumpridas, sem alteração de documentos estruturantes nacionais como o CEDN e CEM - onde devem ser definidas as capacidades militares, os meios e o nível de ambição -, a continuada redução de efectivos conjugada com a redução dos orçamentos poderá ter impacto negativo na gestão operacional das FA e o seu prestígio, se não for reduzido o nível de intervenção.

As medidas a serem tomadas deverão ter o menor impacto possível no sistema de segurança nacional onde, obviamente, se inclui a defesa nacional. A defesa nacional, além de ter um carácter global tornou-se também permanente. Por isso, Winston Churchill escrevera “a necessidade de preparação da defesa não significa a iminência da guerra. Pelo contrário, se a guerra estivesse iminente, a preparação da defesa já vinha tarde”.

Importa também que a nossa sociedade tenha a percepção de que a Segurança e Defesa têm uma influência directa e indirecta sobre o desenvolvimento socioeconómico do país e, por isso, deve ser encarada como um investimento e não um encargo, pois sendo para os cidadãos constitui uma prioridade nacional do Estado, tendo em vista alcançar a Segurança Nacional.

Concluindo, a redução de efectivos militares tem de ser feita de forma ponderada e integrada na reforma das FA, tendo em conta as necessidades de racionalizar meios disponíveis, mas deve ser concretizada em estudos coerentes e credíveis no âmbito do planeamento estratégico do Estado do qual resulta a aprovação do CEDN e é deduzido o CEM.

Sendo assim, os cortes dos efectivos militares não podem resultar de comparações, com outras realidades distintas e de iniciativas meramente economicistas, imbuídas de uma visão redutora do papel das FA, que é uma instituição estruturante do Estado português e um elemento fundamental da soberania nacional e instrumento essencial da diplomacia de defesa.

O autor do texto não seguiu o Acordo ortográfico

¹ O presente artigo é a versão completa do publicado no Jornal “Diário de Notícias”, n.º 52 410, de 08 Outubro 2012

² Capitão-de-Fragata SEF (Reserva)

³ Conforme dados oficiais, em média são executadas, por ano, cerca de dezoito mil vistorias a embarcações, trinta acções de combate à poluição e mais de mil e quinhentos salvamentos de vidas humanas).