

O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas

António Cardoso

Licenciado em Ciências Militares Navais – Administração Naval

Resumo

A transição de um sistema de conscrição para um sistema de recrutamento baseado no voluntariado implica aumentos nas despesas com pessoal militar. É proferido com frequência que um sistema puro de voluntariado custa mais que um sistema de conscrição ou de semi-profissionalização. Contudo, estas conclusões ignoram o custo social imposto pela conscrição: a conscrição impõe à sociedade um custo de oportunidade, resultante do facto de se obrigarem cidadãos a prestar serviço militar. Neste artigo, procede-se à quantificação desse custo estimando-se, assim, o verdadeiro custo económico da Profissionalização das Forças Armadas Portuguesas. Usando o salário mínimo nacional como valor de referência para o custo de oportunidade, conclui-se que, enquanto os custos financeiros resultantes da profissionalização aumentaram em 7%, em termos económicos esta alteração teve um impacto líquido positivo no bem-estar social (2%).

Abstract

Benefits from Professional Armed Forces

The transition from a conscription regime to full professional armed forces implies major differences in what concerns personnel expenditures. It is frequently argued that changing into a regime of full professionalization involves an increase of those expenditures. However, this conclusion typically ignores the social cost imposed by conscription: there is an opportunity cost associated with every individual serving in the armed forces, which is significative for the conscripted ones. This paper accounts for these opportunity costs and estimates the full economic switching cost in the recruitment regime used by the Portuguese Armed Forces. The actual increase in financial costs from adopting full professional armed forces was 7%. However, using the minimum wage as a proxy for the opportunity cost, the move into the new regime had a positive net impact on the social welfare (2%).

Introdução

Um dos maiores desafios com que as Forças Armadas Portuguesas (FAP) se depararam nos últimos anos foi a sua profissionalização. As profundas alterações registadas a nível estratégico e político, tanto no contexto Internacional como Nacional, levaram à necessidade de repensar o modelo de recrutamento de recursos humanos para as Forças Armadas (FA).

Muitas das alterações dos modelos de recrutamento tiveram como base estudos de impacto económico, já que, dificilmente, se equaciona a alteração de um modelo de recrutamento sem avaliar o seu impacto económico. Esta ligação assume maior relevo num período em que a racionalização dos recursos financeiros das FA, em particular, e do Estado, em geral, se assume como ponto fundamental na agenda política nacional.

Actualmente, o peso da rubrica Despesas com Pessoal é 65% do valor total do Orçamento de Defesa. Esta realidade poderá revelar-se insustentável e nociva para as FAP a médio e longo prazo, já que, estrangulando o Orçamento de Defesa com despesas de pessoal, não sobra espaço para despesas de investimento - incluindo a investigação e desenvolvimento - podendo desta forma estar a comprometer-se o seu futuro.

Dentro desta vasta problemática que envolve os custos com pessoal, pretende-se neste artigo, analisar um dos seus mais polémicos aspectos - o modelo de recrutamento baseado no voluntariado, analisando o impacto económico da Profissionalização das FAP.

Apesar de em Portugal o Orçamento de Defesa não ter o peso relativo que tem noutros países, como nos EUA e no Reino Unido, uma visão económica da Profissionalização poderá ser determinante em termos de Política de Defesa Nacional, pois ajudará a perceber a razão que leva a optar-se pelo voluntariado como forma de prestação de serviço militar em tempo de paz.

À medida que esta temática se vai aprofundando, mais clara fica a ideia que afirmações como *“a Profissionalização custa mais que o Serviço Militar Obrigatório”*, por diversas vezes proferida, devem ser discutidas e não tidas como verdades absolutas. Estas afirmações resultam de análises simplistas de custos financeiros, as quais consideram apenas as remunerações auferidas pelos militares num sistema de conscrição e num sistema baseado, exclusivamente, no voluntariado, ignorando factores que são fundamentais para a quantificação do impacto económico da Profissionalização das FA.

Neste artigo serão introduzidas outras variáveis por serem relevantes para esta análise. Aspectos como a reestruturação organizativa, assente na redução do número de

efectivos, a eficiência, a equidade, a qualificação dos recursos humanos e, principalmente, o verdadeiro custo económico da conscrição, são factores que têm grande influência neste tipo de decisão, contribuindo para uma análise mais abrangente que as análises que contemplam apenas aspectos financeiros.

Tendo presentes as considerações anteriores, este artigo encontra-se desenvolvido em três grandes áreas. Numa primeira secção, analisa-se a Profissionalização das FA, nos contextos Internacional e Nacional, e identificam-se os principais factores que contribuíram para a adopção do voluntariado como forma de prestação de serviço militar em tempo de paz. Na segunda secção, apresentam-se os principais factores teóricos que devem ser considerados para se proceder a uma análise económica da Profissionalização das FA. Na terceira secção, efectuar-se-á uma breve análise empírica de forma a determinar o impacto económico da Profissionalização das FAP. Devido à dificuldade em quantificar todos os factores, analisa-se, inicialmente, a evolução dos efectivos militares bem como a evolução da rubrica Despesas com Pessoal. Por último, analisa-se o custo económico da Profissionalização das FAP considerando o custo que é imposto à sociedade por se obrigarem cidadãos a prestar um serviço militar que eles não escolheram. De todos os factores que devem ser tidos em conta para se proceder a uma análise económica, este custo - custo de oportunidade - é o mais significativo, uma vez que tem a particularidade de não ter reflexo na despesa fiscal dos cidadãos.

1. As Forças Armadas e a sua Profissionalização

Desde o início da Revolução Industrial que as FA têm sido submetidas a profundas mudanças. A sucessiva introdução de novos equipamentos, armamentos e sistemas de armas, meios de transporte e de comunicação, levaram a sucessivas reformulações orgânicas e doutrinárias. Contudo, não têm sido apenas as inovações tecnológicas as responsáveis pela progressiva transformação das FA. A evolução sócio-política e económica, bem como a configuração dos riscos e ameaças, têm tido também influência na evolução dos sistemas militares, provocando alterações tanto a nível organizacional como a nível estrutural.

Durante a Guerra Fria os membros da Aliança Atlântica investiram fortemente em meios de combate e na constituição de grandes "exércitos" para proteger a Aliança contra a ameaça da União Soviética. Contudo, no final do século XX ocorreram alguns desenvolvimentos históricos que provocaram grandes alterações geopolíticas na Europa, nomea-

damente, a expansão da democracia, a queda do Muro de Berlim, o colapso do Comunismo Soviético e o fim da Guerra Fria.

Com o fim da Guerra Fria, Portugal e os restantes países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) deixaram de ter um inimigo designado e qualquer tipo de ameaça constante. A hipótese de um conflito global comparável às duas Guerras Mundiais deixou de fazer sentido. Contudo, graves conflitos regionais surgem por toda a parte do mundo, inclusive na Europa. Ao nível internacional, prossegue também o agravamento da assimetria entre os padrões de vida dos países do “Norte” e do “Sul”. Por último, acontecimentos como os ocorridos em 11 de Setembro de 2001, 11 de Março de 2004 e 7 de Julho de 2005 mostram que existe um novo tipo de ameaça no contexto internacional: o terrorismo.

Tais desenvolvimentos levaram à necessidade de repensar, à escala mundial, os papéis e missões das FA. Paralelamente, verificou-se uma tendência global para a redução de pessoal militar¹ e de despesas militares. Assim, as FA deparam-se, hoje em dia, com novos desafios decorrentes do novo tipo de missões a estas solicitadas, diferenciadas entre si e diferentes daquelas que, tradicionalmente, lhe estavam destinadas, as quais se cumprem em novos e diversificados espaços geográficos. Este novo quadro determina a participação activa das FA em forças multinacionais de restabelecimento e manutenção da paz, às quais a comunidade internacional confia missões como prevenção e resolução de conflitos emergentes, impor o respeito a iniciativas de cessar-fogo e protecção de populações civis. Em consequência, são exigidos aos militares “elevados padrões de competência, significativa polivalência de desempenho e permanente disponibilidade”.²

Todos estes factores, levaram à reestruturação das FA, nomeadamente, no que diz respeito aos Recursos Humanos à opção pela Profissionalização das FA, a qual decorre da adopção do lema “menores forças, melhores forças”. De facto, o modelo de Profissionalização, tendência geral das sociedades modernas, é aquele que mais se aproxima dos requisitos de enfrentar as novas ameaças que surgem no contexto internacional.

Em Portugal, o início do processo de transição para o fim da conscrição coincidiu com a decisão do XII Governo Constitucional de reduzir, em 1991, a duração do Serviço Militar Obrigatório (SMO) para quatro meses. A prestação do serviço militar no sistema misto ou semi-profissionalizado, então criado, implicava a constituição de dois métodos:

1 Os países europeus pertencentes à aliança atlântica reduziram as suas forças de 3,5 milhões de militares em 1990, para 3 milhões em 2000.

2 *A Profissionalização e as Forças Armadas do Século XXI* (2004); Ministério da Defesa Nacional.

um, de conscrição, que, segundo o Livro Branco da Defesa (1994), “melhor adequava à missão permanente de defesa do solo pátrio e das suas fronteiras”; outro, de voluntariado e contrato, destinado, nomeadamente, a ser empenhado em operações exteriores.

Em 1998, o XIII Governo Constitucional reconheceu a necessidade de adopção de FA Profissionais, uma vez que o modelo Misto denunciava o seu fracasso em termos de gestão de pessoal e de eficiência global do potencial militar. Mas só em 1999 foi publicada uma nova Lei do Serviço Militar³ que, na sequência da Revisão Constitucional de 1997, veio estabelecer o voluntariado como forma de prestação do serviço militar em tempo de paz, tendo sido definido como data precisa para a entrada em vigor da nova forma de prestação de serviço militar 19 de Novembro de 2004.

2. A Profissionalização das Forças Armadas: Perspectiva Económica

“... the different cost factors were so complex and so interrelated that the cost effectiveness of a volunteer force relative to a conscripted force became indeterminable.”⁴

Apesar da adopção do voluntariado como forma de prestação de serviço militar em tempo de paz estar associada aos acontecimentos supra mencionados, os primeiros movimentos de transição para o voluntariado são anteriores a estes acontecimentos.⁵

Em Portugal, embora a decisão de adopção do voluntariado não tenha sido precedida de uma análise económica rigorosa, não significa que não tenha existido uma preocupação em determinar a melhor opção. Sendo certo que os Governos tentam alcançar os seus objectivos da forma mais eficiente possível, existem, no entanto, dificuldades diversas na determinação da melhor alternativa, uma vez que, é extremamente complexo e difícil quantificar todos os factores que devem ser considerados na análise económica da Profissionalização das FA.

3 Lei nº 174/99, de 21 de Setembro de 1999, Diário da República - I Série- A, N.º 221, 21 de Setembro de 1999.

4 Evans, T. (1993). “The All-Volunteer Army After Twenty Years: Recruiting in the Modern Era”, Army History: The Professional Bulletin of Army History, N.º 27.

5 O Reino Unido e os Estados Unidos da América adoptaram em 1960 e 1973, respectivamente, um modelo de recrutamento assente no voluntariado. As razões que motivaram estes países foram essencialmente económicas.

Um dos grandes problemas reside na comparação da eficiência, e em particular, na quantificação da produtividade. Esta dificuldade resulta do facto das FA prestarem um serviço à sociedade que não é mensurável, uma vez que estas não vendem o seu produto.

Um outro problema consiste na dificuldade em contabilizar o custo económico, o qual inclui o custo de oportunidade dos recursos utilizados. Por um lado, a conscrição é mais “barata” que a Profissionalização se apenas forem considerados os custos directos ou custos financeiros (remunerações e outras compensações pecuniárias); por outro, o custo para a sociedade depende do que os militares estariam a fazer se não tivessem sido conscritos, isto é, se não fossem obrigados a prestar serviço militar e escolhessem livremente uma actividade profissional.

Como se pode verificar, não são só questões sociais, políticas e estratégicas que estão por trás da Profissionalização das FA; as questões económicas têm um peso extremamente grande aquando da tomada de decisão. Assim sendo, a decisão entre a conscrição e o voluntariado não é linear. Existem factores que resultam num incremento de benefícios para a conscrição e que não são quantificáveis e outros num incremento de proveitos para o voluntariado, e que de igual modo, não são quantificáveis.

2.1. Eficiência

A eficiência é uma medida económica que relaciona *inputs* com *outputs*. Assim, a questão que se coloca é saber qual o método mais eficiente de prestação de serviço militar: a conscrição ou o voluntariado? Sendo a produtividade traduzida num indicador que relaciona a eficácia dos *outputs* com a eficiência dos *inputs*, dever-se-ia estimar uma função produção militar⁶ que evidenciasse as várias combinações de *inputs* necessários para produzir *outputs* militares. Assim sendo, uma vez quantificado o *output* produzido por determinada força facilmente se aferiria acerca da sua produtividade. Contudo, existem múltiplas dificuldades na determinação da produtividade, que resultam da dificuldade em determinar o *output* militar: enquanto que os *inputs* são facilmente mensuráveis, visto que são a tecnologia, equipamentos e estruturas militares, capital e pessoal (militar e civil), os *outputs* não o são.

Apesar da dificuldade em quantificar a eficiência de cada uma das formas de prestação de serviço militar, uma vez que as FA são organizações não lucrativas e a

6 Sobre este assunto ver Hildebrandt, G. (1999), “The Military Production Function”, *Defense and Peace Economics*, 10, 3.

análise dos custos e despesas com o pessoal não constitui, por si só, uma medida de eficiência, existe uma premissa na teoria económica de que o voluntariado é mais eficiente que a conscrição. Esta premissa resulta, essencialmente, de três factores: o custo de oportunidade do SMO, o qual é superior ao custo de oportunidade do voluntariado; as isenções e adiamentos do SMO; e a redução da ineficiência gerada pela elevada rotatividade dos indivíduos num sistema de conscrição.

2.1.1. *Serviço Militar Obrigatório: Custo de Oportunidade*

“... a compulsory contribution without receiving a reciprocal contribution from the receiver.”⁷

As teorias económicas da conscrição têm como ponto de partida o facto do SMO impor à sociedade um custo de oportunidade⁸ sendo este definido como o valor dos bens ou serviços a que se renuncia, ao optar por outro. Neste caso concreto, “o custo de oportunidade é o benefício de que se abdica quando se força cidadãos a terem uma actividade que eles não escolheram”.⁹

O custo de oportunidade de prover um número suficiente de efectivos das FA através da conscrição deve ser distinguido do custo financeiro e este corresponde aos vencimentos desses mesmos militares os quais são pagos através dos impostos dos contribuintes e facilmente quantificáveis. Por sua vez, o custo de oportunidade corresponde ao custo que é imposto aos conscritos e que não tem reflexo na despesa fiscal. O custo de oportunidade resulta, portanto, num incremento ao custo financeiro pelo montante máximo que os conscritos suportam na sua prestação de serviço militar.

O custo de oportunidade da conscrição, apesar de não ser facilmente quantificável, pode ser calculado através da diferença entre o salário potencial do mercado de trabalho e o baixo salário que os conscritos auferem durante a prestação do SMO, actividade esta que não foi resultante de uma escolha individual, mas de uma imposição. O custo de oportunidade será, contudo, inferior para a sociedade se as FA concorrerem no mercado

7 Duidan, S. (1999), *Military Conscription: An Economic Analysis of the Labour Component in the Armed Forces*, New York: Physica-Verl.

8 Warner, J. e Asch, B. (1995) “The Economics of Military Manpower” in Hartley, K. e Sandler, T. (Editors), *Handbook of Defense Economics*, Elsevier, Oxford.

9 Silva Paulo, J. (2003). “Custo de Oportunidade: Peso do serviço militar obrigatório”, *Economia Pura* (Junho/Julho).

de trabalho, isto é, se o modelo de recrutamento de recursos humanos assentar no voluntariado. Assim sendo, pode-se concluir que o custo de oportunidade de recrutamento de voluntários é sempre inferior, ou igual, ao custo de oportunidade num sistema misto, isto é, num sistema em que a conscrição e o voluntariado coexistem.

Para melhor compreensão desta premissa, suponhamos que as FA têm a necessidade de recrutar M efectivos e que na sociedade existem N indivíduos com requisitos para cumprimento de serviço militar. Na Figura 1, a linha positivamente inclinada, representa o custo de oportunidade de prestação de serviço militar que varia de um custo de oportunidade mínimo (CO_{MIN}) até a um custo de oportunidade máximo (CO_{MAX}), admitindo-se, implicitamente, que os indivíduos encontram-se ordenados crescentemente de acordo com o seu custo de oportunidade.

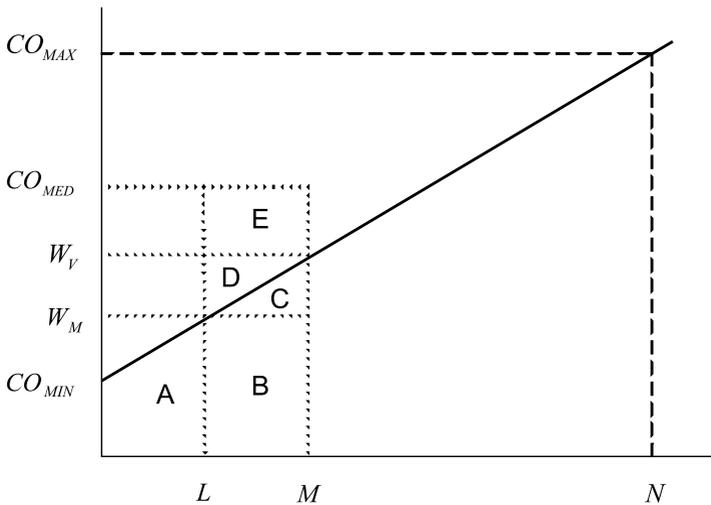


Figura 1 - O recrutamento de pessoal militar e o custo de oportunidade num sistema de voluntariado e num sistema misto¹⁰

No caso extremo em que todos os indivíduos são conscritos, o custo de oportunidade para a sociedade será máximo: tal como foi referido anteriormente, corresponde à diferença entre o salário potencial no mercado de trabalho e o baixo salário que os

¹⁰ Warner, J., Asch, B. (2001). "The Record and Prospects of the All-Volunteer Military in the United States", *Journal of Economic Perspectives*. VOL 15, Nº 2.

conscritos auferem durante a sua prestação do serviço militar obrigatório; esta diferença deve ser ainda corrigida pela diferença entre o custo social de factores não-pecuniários da vida civil em comparação com os da actividade militar.

No caso do recrutamento ser feito através do voluntariado, deve ser estabelecido um salário (W_v) que seja capaz de atrair M voluntários, sendo os M voluntários os indivíduos que têm o custo de oportunidade inferior ou igual a W_v . Assim, o custo de oportunidade total da Profissionalização das FA corresponde à soma do custo de oportunidade individual dos M voluntários (corresponde à soma das áreas A, B e C na Figura 1).

No caso de um sistema misto, em que a conscrição coexiste com o voluntariado, o salário dos militares (W_M), tanto dos conscritos como dos voluntários, é inferior ao de um sistema puro de voluntariado, e como tal, atrai apenas $L (< M)$ voluntários. Assim, as FA necessitam de recrutar $M-L$ indivíduos através da conscrição, numa população alvo de $N-L$ indivíduos, para obter o número de efectivos necessário (M). Tal implica que a selecção dos $M-L$ indivíduos necessários seja feita aleatoriamente, pois não existe um critério que se possa dizer socialmente justo. Assim, no processo de selecção num sistema misto, o custo de oportunidade médio dos $N-L$ indivíduos conscritos (CO_{MED}) corresponderá à média do custo de oportunidade desses conscritos. Uma vez que os indivíduos são escolhidos aleatoriamente o custo de oportunidade marginal de $M-L$ conscritos corresponde também ao CO_{MED} que excede o dos $M-L$ voluntários. Como resultado, o custo de oportunidade da conscrição é superior ao custo de oportunidade do voluntariado. Na Figura 1, o custo de oportunidade da conscrição corresponde à soma das áreas A, B, C, D e E; logo o custo de oportunidade da conscrição excede o custo de oportunidade do voluntariado pelas áreas D e E.

2.1.2. *Isenções e Adiamentos do Serviço Militar Obrigatório*

O modelo de recrutamento que vigorou desde 1991 até Novembro de 2004, assentava num sistema misto, também designado de semi-profissionalização. Sendo este um modelo em que voluntários e conscritos co-existem gera-se iniquidade social uma vez que, por um lado, a obrigatoriedade não tem carácter global e, por outro lado, permite a ocorrência de adiamentos e isenções à prestação do SMO. Uma vez que nem todos os indivíduos tinham a possibilidade de usufruir da referida prerrogativa durante o período em que o sistema misto vigorou para o recrutamento de recursos humanos nas FAP, as isenções e adiamentos eram concedidas, pontualmente, em determinadas situações de ocupação profissional e educacional.

No sentido de reduzir os adiamentos e isenções ao SMO, alguns países conceberam modelos de conscrição em que os indivíduos, que assim o desejem, pagam uma determinada taxa¹¹ pelo adiamento ou em substituição da prestação do serviço militar. Supondo que um indivíduo pode usufruir da isenção ou adiamento de prestação do serviço militar por um determinado custo, este irá optar por esta alternativa se o seu custo de oportunidade de prestar serviço militar, subtraído do custo da isenção, for superior à remuneração que iria auferir caso estivesse a prestar o serviço militar. Se essa taxa for igual para todos os indivíduos, só irão usufruir dessa possibilidade aqueles que têm um custo de oportunidade superior.

Pode-se concluir, portanto, que com isenções e adiamentos mediante uma taxa, o custo económico da conscrição inclui não só o custo de oportunidade daqueles que são seleccionados, mas também a taxa paga por aqueles que optam pela isenção/adiamento.

2.1.3. *Necessidades Anuais de Recrutamento: Quantidade e Qualidade dos Recursos Humanos*

“Cheap labour may lead to an excessive use of personnel and thus a waste of resources.”¹²

Para reduzir o impacto da conscrição na sociedade e decorrente das alterações estratégicas e políticas, tanto no contexto Internacional como Nacional, em 1991 a duração da prestação de SMO foi reduzida para quatro meses e adoptou-se então um sistema de semi-profissionalização.

Contudo, a redução do período de prestação de SMO criou grandes dificuldades e instabilidade à organização militar em resultado da constante e contínua rotatividade dos seus efectivos,¹³ a qual se traduzia em ineficiência. Para além deste efeito, é de referir que, dado o curto período de prestação de serviço militar, eram atribuídas aos conscritos, tarefas de carácter não militar, ou seja, não contribuíam directamente para a produção do *output* militar.

Com um modelo de voluntariado, ou de profissionalização, sendo a duração da prestação do serviço militar superior - mínima de dois anos e máxima de seis - o número de incorporações necessárias ao longo do ano é inferior ao observado no sistema de

11 Tal situação existiu em Portugal, no sistema de conscrição, tendo a designação de Taxa Militar.

12 Lau, Morten, (2001), “The Dynamic Cost Of The Draft” in <http://www.cebr.dk>.

13 *Livro Branco da Profissionalização das Forças Armadas*, (1998); Ministério da Defesa Nacional.

semi-profissionalização. A menor rotatividade dos efectivos militares no actual sistema de recrutamento aumenta a eficiência por vários motivos. Por um lado, a prestação de serviço militar por um período superior faz com que os voluntários adquiram maior experiência e mais conhecimentos que os conscritos, resultando este facto em aumentos de produtividade. Por outro lado, os voluntários têm mais motivação para o desempenho das suas funções, tornando uma força voluntária mais produtiva que uma baseada na conscrição. Assim, com a crescente profissionalização das FA, obtêm-se recursos humanos mais qualificados, e como tal, permite uma redução das necessidades de pessoal e do número de incorporações anuais.

Além da quantidade de recursos humanos necessários para as FA, com o voluntariado surge uma nova questão: a qualidade dos recursos humanos. Enquanto que o sistema de conscrição tem como principal objectivo prover FA de grande dimensão e não garantir qualidade dos recursos humanos, num sistema de profissionalização é necessário garantir quantidade e qualidade.

Contudo, o sistema de profissionalização não garante por si só a quantidade e a qualidade dos recursos humanos pretendida. Enquanto que num sistema de conscrição as FA são uma entidade empregadora bastante importante, num sistema de voluntariado o seu poder como entidade empregadora é bastante afectado, uma vez que está a competir, concorrencialmente, com a procura de outros empregadores públicos e privados.

Para atrair recursos humanos, os empregadores civis oferecem uma variedade de benefícios financeiros e não-financeiros, os quais são reflectidos nos contratos de trabalho e que conferem aos trabalhadores determinados direitos. Os empregadores militares, tanto para os conscritos como para os voluntários, têm regras específicas e distintas das dos empregadores civis. Assim, para atrair pessoal num sistema de voluntariado, as FA têm que oferecer um conjunto de incentivos (financeiros e não-financeiros) eficiente, por forma a que as particularidades da vida militar sejam compensadas por esse conjunto de incentivos.

Concorrendo as FA no mercado de trabalho, a quantidade e a qualidade dos seus recursos humanos, é influenciada pelas condições particulares, em cada momento, da conjuntura económica. Tendo em conta a experiência de alguns países, como os E.U.A., no que diz respeito ao voluntariado como forma de prestação de serviço militar, facilmente se verifica esta relação entre conjuntura económica e quantidade/qualidade dos recursos humanos das FA. Estudos recentes¹⁴ indicam que a quantidade e a qualidade do

14 Warner, J. e Asch, B. (2001), "The Record and Prospects of the All-volunteer Military in the United States", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 15, Number 3.

pessoal que ingressa nas FA tem uma correlação superior com a taxa de desemprego registada no país do que com o salário médio inicial auferido por um militar.

2.2. Equidade

Apesar da solução adoptada em 1991 constituir um passo importante na transição para o voluntariado, apresentava contudo, algumas vulnerabilidades. Por um lado, “fere o princípio da igualdade de tratamento, porque são incorporados apenas alguns dos cidadãos aptos” e, por outro lado, “recorre, em grau elevado, a situações de excepção para garantir algum sentido de operacionalidade ao sistema”.¹⁵

Como já foi referido, alguns países desenvolveram modelos de conscrição em que os indivíduos, que assim o desejem, pagam uma determinada taxa em vez de prestar SMO. Apesar de ser possível conceber um modelo de conscrição nestes moldes, tal solução não respeita alguns princípios básicos da equidade, tanto económica como social. É de referir que no universo de indivíduos sujeitos à conscrição nem todos possuem condições financeiras que permitam pagar essa taxa.

Verifica-se, desta forma, que não tendo a conscrição um carácter universal o modelo é “ferido” de iniquidade. Foi esta conclusão que levou a que em alguns países, por exemplo na Alemanha, se dissolvesse esta iniquidade através do recurso a outras formas de prestação de serviço nacional, além do serviço militar.

3. Impacto Económico da Profissionalização das Forças Armadas Portuguesas

Fazer uma análise do impacto económico da Profissionalização das FA não se limita aos aspectos financeiros das despesas com pessoal militar; é necessário ter em conta os factores referidos anteriormente. Assim, nesta secção, a análise será desenvolvida em três etapas. Inicialmente analisar-se-á a evolução dos efectivos das FA, uma vez que, paralelamente à Profissionalização, se desenvolveu um processo de reestruturação organizativa, a qual foi acompanhada de uma redução do número de efectivos militares.

Seguidamente, analisar-se-á a evolução orçamental das FAP, em particular a rubrica Despesas com Pessoal. Esta análise, embora exclusivamente financeira, poderá ser rele-

¹⁵ Livro Branco da Profissionalização das Forças Armadas, (1998); Ministério da Defesa Nacional.

vante, nomeadamente, em comparação com a evolução dos efectivos militares: além de permitir quantificar o impacto da profissionalização em termos orçamentais, constitui o ponto de partida para se proceder à análise económica da Profissionalização.

Por último, analisar-se-á o custo económico da Profissionalização das FAP, estimando-se, para tal efeito, o custo de oportunidade resultante do SMO. Apesar do custo de oportunidade não ser o único factor a ter em conta para a realização de uma análise económica, é o mais significativo e o menos difícil de quantificar, uma vez que consiste na diferença entre o que um conscrito auferir e o que poderia auferir se estivesse a desenvolver uma actividade no mercado de trabalho.

3.1. Pessoal Militar: Evolução de Efectivos

As alterações registadas no modelo de recrutamento militar, entre 1991 e finais de 2004 com um sistema semi-profissionalizado e, a partir de Novembro de 2004, com um sistema profissionalizado, foram acompanhadas de uma redução do número de efectivos militares. Assim, com a Profissionalização das FA o número de efectivos militares diminui ao longo dos anos, tendo-se reduzido cerca de 25% no período compreendido entre 1993 e 2005, como se pode observar na Figura 2.

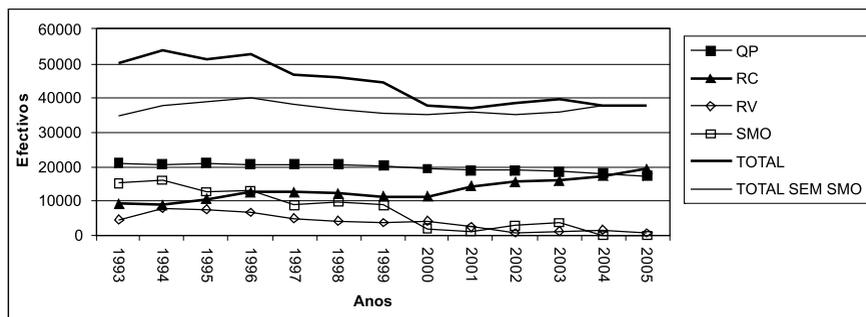


Figura 2 - Evolução dos Militares no Activo das Forças Armadas¹⁶

16 MDN, Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993, Ministério da Defesa Nacional.

Esta redução, aparentemente significativa, foi o resultado de uma diminuição de efectivos dos Quadros Permanentes (QP) em cerca de 15%, da redução gradual de militares do SMO, até a sua extinção em Novembro de 2004,¹⁷ e de um aumento gradual de militares a prestar serviço militar em Regime de Contrato (RC). Paralelamente, foi instituído um regime designado por Regime de Voluntariado (RV), o qual consiste na prestação de serviço militar voluntário por um período de doze meses. Este regime, RV, assumiu grande importância na fase de transição, dado que tinha como objectivo primário garantir o número de voluntários necessários. Desta forma, a sua evolução, é facilmente compreensível, grandes aumentos nos primeiros anos e diminuição gradual a partir de 2000. Refira-se que desde Novembro de 2004, a Força Aérea e a Marinha deixaram de recrutar pessoal neste regime, tendo estes dois ramos das FA adoptado o RC como única forma de recrutamento militar.

A redução dos efectivos das FA não se verificou só ao nível dos militares. Nos Quadros de Pessoal Civil das FA, também em virtude do agravamento da situação económica nacional, se observou uma diminuição de efectivos, totalizando uma redução de 20% no período compreendido entre 1993 e 2005.

3.2. Despesas Financeiras com Pessoal

À semelhança da análise efectuada relativamente à evolução dos efectivos das FA, a presente análise das despesas com pessoal¹⁸ reporta-se ao período compreendido entre 1993 e 2005. Antes de mais, é importante realçar, que apesar do peso das Despesas com Pessoal no Orçamento de Defesa ter passado de 60% para 65% nesse período, a sua importância na Despesa Pública e no PIB diminuiu. Esta evolução relativa das despesas com pessoal resulta do decréscimo do peso do Orçamento de Defesa Nacional na Despesa Pública e no PIB.

Procedendo agora a uma análise da rubrica Despesas com Pessoal do Orçamento de Defesa, verifica-se que no período em análise estas despesas tiveram um crescimento de 15%. No que diz respeito apenas às Despesas com Pessoal das FA¹⁹ a sua evolução foi em

¹⁷ É de referir que na Força Aérea a última incorporação de militares do SMO ocorreu em 1996.

¹⁸ É de referir que a presente análise é efectuada a preços constantes, ano base 1993.

¹⁹ A Rubrica “Despesas com Pessoal” da Defesa inclui as despesas com pessoal dos três Ramos das FA e do Ministério da Defesa Nacional. A Rubrica “Despesas com Pessoal” das FA engloba apenas as despesas com pessoal dos três Ramos das FA.

tudo semelhante à evolução das despesas totais com pessoal, apresentando, no período em análise um crescimento de 16%. Contudo, o facto das Despesas com Pessoal terem apresentado um crescimento na ordem de 15%, considerando quer a Defesa Nacional como um todo quer apenas os três Ramos, não permite concluir que este crescimento é resultante do processo de Profissionalização. A rubrica Despesas com Pessoal, para além dos vencimentos com pessoal militar, militarizados e civis, inclui também pensões de reserva, ajudas de custo e outros abonos, prestações para a segurança social, entre outros. Assim, para verificar qual o impacto em termos financeiros/orçamentais da Profissionalização das FA, é necessário proceder a uma análise mais detalhada, nomeadamente, estudando a evolução dos Vencimentos com Pessoal Militar, minimizando-se, assim, a influência de outros factores.

A série dos Vencimentos de Pessoal Militar teve de ser construída a partir de informação detalhada, uma vez que os Anuários da Defesa Nacional apenas incluem o montante global das Despesas com Pessoal. Assim, o valor dos vencimentos do Pessoal Militar foi calculado com base em informação relativa ao número de militares em cada posto, tendo presente a respectiva estrutura indiciária e o suplemento de condição militar.

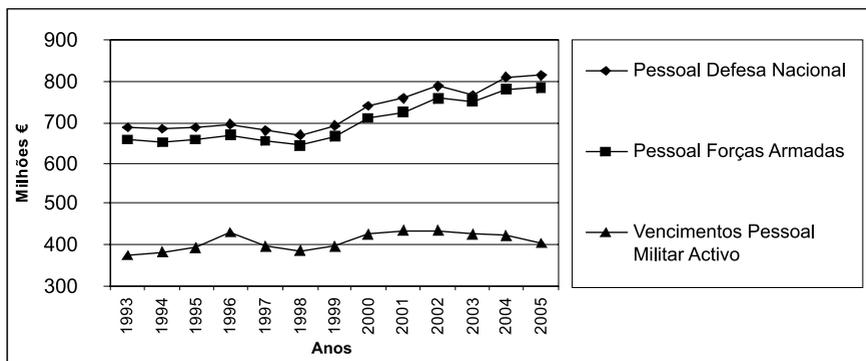


Figura 3 - Evolução das Despesas com Pessoal, preços constantes (1993)²⁰

Analisando-se a série dos Vencimentos com Pessoal Militar, verifica-se que o crescimento registado no período compreendido entre 1993 e 2005 foi de apenas 7%. Assim, é

²⁰ MDN, Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993, Ministério da Defesa Nacional.

imediate a conclusão que existiram outros factores que influenciaram as Despesas com Pessoal para além dos vencimentos.

Apesar da análise financeira ter bastantes limitações, e tendo em conta que a decisão de acabar com a conscrição tem impacto directo nas outras formas de prestação de serviço militar, uma análise da evolução dos efectivos militares (QP, RC e RV) acompanhada da correspondente evolução em termos de despesa, permite analisar o impacto financeiro das medidas que foram sendo tomadas durante o processo de transição para a Profissionalização das FA, como se ilustra na Figura 4.

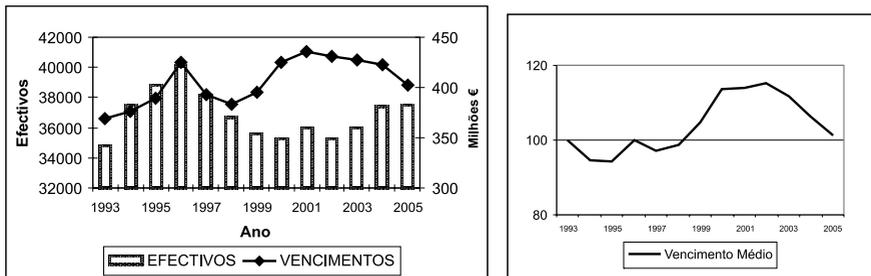


Figura 4 - Efectivos militares e despesas com pessoal (QP, RC RV)²¹

A Fase I, corresponde ao período de semi-profissionalização, no qual se pode observar num primeiro período, até 1996, o impacto imediato da decisão de redução do SMO para quatro meses: aumento das despesas com pessoal decorrente do aumento de efectivos nas restantes formas de prestação de serviço militar, nomeadamente RV e RC. Numa segunda parte desta fase, assiste-se a uma redução gradual da despesa com pessoal resultante da redução de efectivos militares, nomeadamente QP e RV.

A Fase II, inicia-se com a publicação da nova Lei do Serviço Militar em 1999, a qual resulta da decisão tomada pelo XIII Governo Constitucional em adoptar FA Profissionalis. À semelhança da Fase I, regista-se, num período inicial, um crescimento na despesa com pessoal militar. Este crescimento é o resultado da adopção de novas políticas salariais para as FA e fundamentais para garantir o sucesso da sua profissionalização. Num segundo momento, e já na fase final do processo de transição para um regime pleno de

²¹ MDN, Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993, Ministério da Defesa Nacional.

Profissionalização, as despesas com pessoal militar voltam a reduzir-se, gradualmente, devido à diminuição de efectivos militares dos QP e à extinção gradual de efectivos em RV.

Utilizando agora o vencimento médio, como indicador de referência, obtido a partir das séries de vencimentos com pessoal e efectivos militares, e tomando como base o ano de 1993, este indicador manteve-se relativamente estável até 1998, tendo crescido até assumir o seu máximo em 2002. A partir deste ano, o vencimento médio diminuiu, gradualmente, decorrente da redução de efectivos dos QP e da extinção gradual de militares em RV, bem como, de adopção do RC como forma preferencial de prestação de serviço militar, atingindo em 2005 um valor muito próximo do de 1993.

Enquanto que em termos globais se registaram crescimentos em ambas as fases do processo de profissionalização das FAP, em termos unitários este crescimento só se observou no início da Fase II. Assim, pode-se concluir que o efeito de crescimento observado nas despesas com pessoal militar, resultante da adopção de novas políticas salariais decorrentes da Profissionalização das FAP, foi anulado pelas alterações que se registaram em termos de efectivos militares.

3.3. Custo Económico do pessoal: Custo de Oportunidade do SMO

Como referido na secção anterior, as teorias económicas da conscrição têm como princípio base o facto do SMO impor à sociedade um custo de oportunidade. Apesar de se definir facilmente o custo de oportunidade, na prática o seu cálculo é mais difícil. Nesta secção calcular-se-á, de uma forma não exaustiva, o acréscimo de custo para a sociedade resultante da existência do SMO.

Para o efeito, ilustrar-se-á esse acréscimo de custos considerando apenas os militares do SMO, uma vez que, para estes o custo de oportunidade é muito superior ao vencimento auferido, visto a decisão de prestar serviço militar não ter resultado de uma decisão individual, mas antes de uma imposição. Nas restantes formas de prestação de serviço militar o custo de oportunidade também existe sendo, contudo, desprezável a diferença com o seu vencimento efectivo. Nestes últimos há, no entanto, que referir os militares em RV, uma vez que, estes são voluntários “induzidos”, isto é, antes de prestarem serviço em RV, prestaram SMO.

Sendo o custo de oportunidade determinado pela diferença entre a remuneração potencial que os militares aufeririam se estivessem na sociedade civil e aquela que efectivamente auferem ao prestar SMO, para determinar o custo de oportunidade dos militares do SMO, assumir-se-á, que se esses militares estivessem no mercado de trabalho estariam a

auferir o salário mínimo nacional. Este valor é razoável como custo de oportunidade, uma vez que, os indivíduos que prestam SMO são, de entre aqueles que reúnem condições para prestar serviço militar, os que possuem um custo de oportunidade inferior. Assumir este valor, para além de facilitar a determinação do custo de oportunidade (que se assume como sendo igual para todos os indivíduos), permite obter um custo de oportunidade global que se aproxima da realidade: se no conjunto de indivíduos conscritos, há alguns que no mercado de trabalho estariam a auferir remunerações superiores ao salário mínimo, há outros que, em pior situação, estariam desempregados. Note-se, igualmente, que os indivíduos a prestar SMO estão no início da sua vida activa sendo, conseqüentemente, os seus salários relativamente baixos e estando sujeitos a taxas de desemprego relativamente elevadas. Contudo, se considerarmos que o impacto da conscrição é mais significativo no fim da carreira do indivíduo do que no momento em que presta o serviço militar obrigatório, o custo de oportunidade aqui calculado será minimizado.

A Figura 5, construída com base nos pressupostos acima indicados, identifica o verdadeiro custo para a sociedade do SMO. Em conjunção com as restantes despesas com pessoal militar, é possível verificar que os custos para a sociedade são 87% superiores ao custo financeiro suportado.

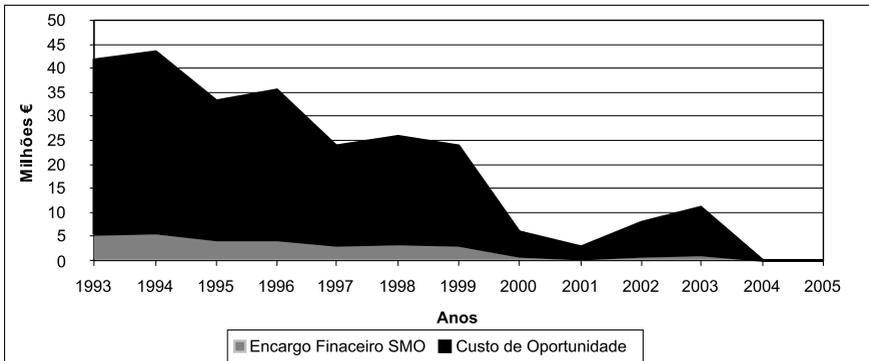


Figura 5 – Serviço Militar Obrigatório: Custo de Oportunidade²²

22 A área do gráfico assinalada a cinzento corresponde ao encargo financeiro dos militares a prestar SMO. O limite superior da área preta representa o valor global que esses mesmos militares estariam a auferir se estivessem no mercado de trabalho em vez de estarem a prestar serviço militar. Assim, o custo de oportunidade encontra-se representado pela diferença entre os limites superiores das áreas preta e cinzenta.

Em termos financeiros, e a preços constantes, as despesas com pessoal militar, no período compreendido entre 1993 e 2005, aumentaram 30 milhões de Euros. Se tivermos em linha de conta que, em 1993, o custo de oportunidade para a sociedade resultante do SMO era cerca de 40 milhões de Euros, e à medida que decorre a extinção do SMO vai tendendo para zero, pode-se concluir que, para a sociedade em geral, o aumento do custo financeiro tende a ser anulado pelo custo que a sociedade deixa de suportar, ou seja, em vez de um custo invisível, mas que a sociedade suporta, passamos a ter um custo financeiro, que por ser suportado pelos contribuintes e não pelos conscritos, é visível através dos impostos.

Em 1993 o custo financeiro com o pessoal militar foi, aproximadamente, 375 milhões de Euros. Como nesse mesmo ano o custo de oportunidade suportado pela sociedade foi de 36 milhões de Euros, o custo (económico) global foi de 411 milhões de Euros. O custo financeiro suportado pela sociedade em 2005, ainda a preços de 1993 e já num regime pleno de Profissionalização, foi de apenas 402 milhões de Euros, superior ao custo financeiro suportado em 1993, mas inferior ao custo total que era suportado pela sociedade.

Assim, enquanto que, em termos financeiros, a Profissionalização das FA provocou um aumento de 7% nas despesas com pessoal militar, em termos económicos, isto é, considerando o custo de oportunidade resultante da conscrição, verifica-se que a sociedade beneficiou de uma redução dos custos globais na ordem dos 2%.

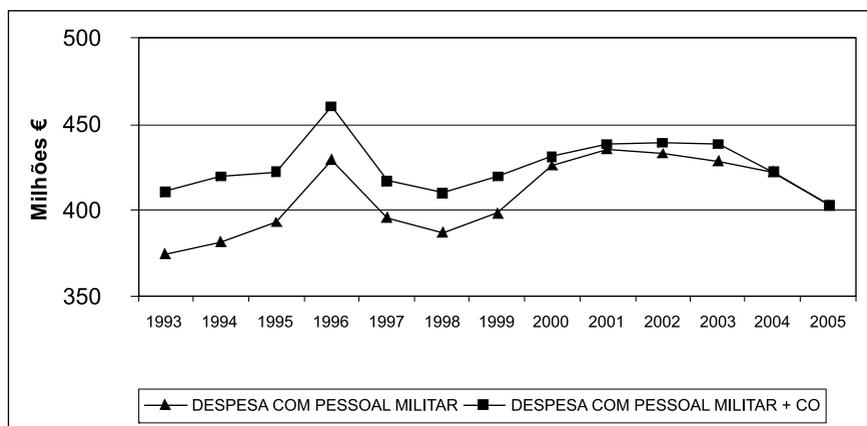


Figura 6 - Despesas com Pessoal Militar e Custo de Oportunidade

Em suma, e considerando que os pressupostos assumidos para estimação do custo de oportunidade se verificam para a média dos indivíduos conscritos, é possível concluir que, para a sociedade, a Profissionalização das FAP resultou numa redução de custos de 2% e não num aumento de 7%, como concluiríamos se procedêssemos apenas a uma análise financeira da rubrica orçamental Despesas com Pessoal. Esta discrepância deve-se ao facto da sociedade ter deixado de suportar um custo invisível, e como tal não contabilizável, superior àquele que passou a suportar com o voluntariado, custo este com reflexo directo nas obrigações fiscais do cidadãos.

Conclusão

O grande objectivo da Profissionalização das FA, resultante da necessidade de adaptação às exigências do novo tipo de missões a estas solicitadas, consiste em FA com efectivos mais reduzidos, mas mais flexíveis, bem equipados e treinados, capazes de actuar em múltiplos cenários e sob diversas dependências, simultaneamente, aptas à defesa do país, a missões externas em tarefas de acções de paz, humanitárias e de cooperação e também a outras missões de interesse público, muitas vezes fora das fronteiras, integradas em operações conjuntas e em forças multinacionais.

Porém não foram só as alterações estratégicas e políticas que levaram à adopção do voluntariado como forma de prestação de serviço militar. As significativas alterações económicas registadas nos últimos anos têm levado a sucessivas reduções dos Orçamentos de Defesa e como tal a uma redução de pessoal militar. O peso do Orçamento de Defesa na Despesa Pública tem-se vindo a reduzir de ano para ano; por sua vez, o peso das Despesas com Pessoal no Orçamento de Defesa aumentou, no mesmo período, de 60% para 65%. Esta situação, como facilmente se compreende, prejudica a concretização de outras medidas, as quais são necessárias para que o processo de Profissionalização seja eficiente e produza os efeitos desejados.

Apesar de não ser possível afirmar que em Portugal, a Profissionalização tenha sido decidida com base em estudos de Economia de Defesa, as implicações económicas resultantes da adopção do voluntariado são significativas. Para medir correctamente essas implicações tornou-se necessário avaliar os custos e os benefícios da alteração para o regime de voluntariado.

Em primeiro lugar, com a fim da conscrição, a sociedade, apesar de passar a ter um custo financeiro superior, deixa de suportar o custo que lhe era imposto pelo facto de

existirem cidadãos a prestar, contra a sua vontade, o SMO. A determinação do verdadeiro custo da Profissionalização das FAP obriga a que o custo de oportunidade, custo invisível que é muitas vezes ignorado, seja considerado. Neste artigo, para determinar o verdadeiro custo da Profissionalização das FAP, assumiu-se que os indivíduos que prestam SMO são, de entre aqueles que reúnem condições para prestar serviço militar, os que possuem um custo de oportunidade inferior. Considerou-se, em seguida, que o custo de oportunidade médio individual é dado pelo salário mínimo nacional. Estes pressupostos são razoáveis, uma vez que, os cidadãos que reúnem características para prestar SMO são indivíduos que estão no início da sua vida activa e, como tal, estão sujeitos a salários relativamente baixos e para os quais a taxa de desemprego é relativamente elevada. Apesar de em termos financeiros as despesas com pessoal militar, isto é, vencimentos, terem aumentando 7% no período compreendido entre 1993 e 2005, considerando o custo de oportunidade imposto à sociedade pelo SMO, a Profissionalização das FAP resultou numa redução de custos para a sociedade em 2%.

Em segundo lugar, com a Profissionalização das FA, obtêm-se aumentos de produtividade, uma vez que, existe mais motivação por parte dos efectivos para prestar serviço militar, e esta opção resulta de uma decisão individual e livre. Para além deste facto, é de referir que, com a profissionalização, também se assiste a uma redução das ineficiências organizacionais que eram geradas no regime de semi-profissionalização pela elevada rotatividade dos militares do SMO. Assim, numa análise mais precisa, seria necessário considerar, igualmente, o aumento de produtividade resultante da Profissionalização das FAP. Contudo, uma vez que as FA não vendem um produto num mercado mediante um preço, existem bastantes dificuldades em determinar a sua produtividade.

Apesar de, em termos económicos, a Profissionalização das FAP ter resultado num benefício imediato para a sociedade, é necessário garantir, a longo prazo, a continuidade das vantagens económicas associadas a esta forma de prestação de serviço militar.

Em primeiro lugar, as FA têm que oferecer um eficiente conjunto de incentivos, pecuniários e não pecuniários, por forma a atrair recursos humanos com a qualidade necessária, uma vez que, sendo o recrutamento assente no voluntariado, as FA passam a competir com outros empregadores, públicos e privados, no mercado de trabalho.

Em segundo lugar, é necessário definir critérios rigorosos de selecção de pessoal no sentido de garantir a qualidade dos recursos humanos pretendida; não nos podemos abstrair do facto que os ramos das FA, enquanto entidades empregadoras, nos últimos anos se têm preocupado mais com o preenchimento das vagas do que, propriamente, com a qualidade dos recursos humanos pretendida. Além disso, tendo em conta a actual

conjuntura económica do país, uma grande percentagem da oferta consiste em cidadãos que apenas vêem as FA como uma alternativa face ao desemprego registado em Portugal.

Para que a Profissionalização continue a produzir os efeitos desejados, paralelamente, às medidas indicadas anteriormente, é necessário adoptar medidas que criem nos seus efectivos motivação para o desempenho das suas funções e despertar o interesse no cidadão em prestar serviço militar. Assim, as FAP têm que apostar na modernização das suas infra-estruturas, na aquisição de novos equipamentos de defesa, na investigação e desenvolvimento; ou seja, a Profissionalização não pode ser entendida apenas como um processo de recrutamento, mas antes como uma oportunidade para a redefinição de uma nova estratégia para as FAP.

Referências e outra Bibliografia

Baltazar, Maria; *O Estado das Relações Civil - Militares em Democracia*, Universidade de Évora; IV Congresso Português de Sociologia.

Bandow, D. (1991), "The Volunteer Military: Better than a Draft?" in <http://www.cato.org>.

Bandow, D. (1993), "National Service: Utopias Revisited", *The Foundation for Economic Education*, in <http://www.fee.org>.

Duidan, S. (1999), *Military Conscription: An Economic Analysis of the Labour Component in the Armed Forces*, New York: Physica-Verl.

Evans, T. (1993). "The All-Volunteer Army After Twenty Years: Recruiting in the modern Era", *Army History: The Professional Bulletin of Army History*, N° 27.

Fisher, Anthony, (1969), "The Cost of the Draft and the Cost of Ending Draft", *American Economic Review* 59.

GAO, (1988), *Military Draft - Potential Impacts and Other Issues*, United States General Accounting Office.

GAO, (2001), "European Security: U.S. and European Contributions to Foster Stability and Security in Europe", *Report to the Congressional Committees*, United States General Accounting Office.

Hartley, K. (2000), "The All-volunteer Force: An Economics Perspective", Centre for Defence Economics, University of York.

Hildebrandt, G. (1999), "The Military Production Function", *Defense and Peace Economics*, 10, 3.

Lau, Morten, Poutvaara, Panu e Wagener, Andreas, (2001), *The Dynamic Cost of the Draft*, in <http://www.cebr.dk>.

Martins, F. (2003), "Transformação das Forças Armadas", *Cidadania e Defesa*, nº 10.

MDN, *Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1994), *Livro Branco da Defesa Nacional*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1994), *A Defesa de Portugal 1994*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1998), *Livro Branco da Profissionalização das Forças Armadas*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1999), *A Defesa de Portugal 1999*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (2004), *A Profissionalização e as Forças Armadas do Século XXI*, Ministério da Defesa Nacional.

Ministério da Defesa Nacional, *Incentivos à Prestação do Serviço Militar nos Regimes de Contrato e Voluntariado*, in <http://www.mdn.gov.pt>.

Ministério da Defesa Nacional, *Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado*, in <http://www.mdn.gov.pt>.

Moller, B, (2000), *Conscription and its Alternatives*, Institute of Political Studies, University of Copenhagen.

Oi, W. (1967), "The Economic Cost of the Draft", *The American Economic Review*, Vol. 57, Nº 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of American Economic Association.

Oi, W. (2003), "The Virtue of an All-volunteer Force", in <http://www.cato.org>.

Silva Paulo, Jorge, (2003), "Custo de Oportunidade - Peso do Serviço Militar Obrigatório", *Economia Pura* (Junho/Julho 2003).

Ujj, András, (2000), "Voluntary Versus Conscript Army - Overview of Some Respective NATO Countries' Experiences", *Szeged Centre for Security Policy*.

Vieira, B. *No Limiar do Fim da Conscrição*, in <http://www.idn.gov.pt>.

Warner, J. e Asch, B. (1995) "The Economics of Military Manpower" in Hartley, K. e Sandler, T. (Editors), *Handbook of Defense Economics*, Elsevier, Oxford.

Warner, J. e Asch, B. (2001), "The Record and Prospects of the All-volunteer Military in the United States", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 15, Number 3.

Zanini, M. (2002), *Italy's All-volunteer Army: An Analytical Framework for Understanding the Key Policy Issues Choices During The transition*, in <http://www.rand.org>.