

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2020/2021**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM
RECURSOS MILITARES – TOMADA DE DECISÃO EM MATÉRIA DA
AUTORIZAÇÃO DA DESPESA**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Luís Miguel Pereira Gonçalves
Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO INVESTIMENTO
PÚBLICO EM RECURSOS MILITARES – TOMADA DE
DECISÃO EM MATÉRIA DA AUTORIZAÇÃO DA
DESPESA

CMG AN Luís Miguel Pereira Gonçalves

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2020/2021

Pedrouços 2021



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO INVESTIMENTO
PÚBLICO EM RECURSOS MILITARES – TOMADA DE
DECISÃO EM MATÉRIA DA AUTORIZAÇÃO DA
DESPESA**

CMG AN Luís Miguel Pereira Gonçalves

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2020/2021

Orientador: BGEN ADMAER David José Gaspar

Pedrouços 2021



Declaração de compromisso antiplágio

Eu, **Luís Miguel Pereira Gonçalves**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares – tomada de decisão em matéria da autorização da despesa** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CPOG 2020/21** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 19 de **julho** de **2021**

Luís Miguel Pereira Gonçalves
CMG de Administração Naval



Agradecimentos

Agradeço, em primeira instância, ao meu orientador, brigadeiro-general David Gaspar, pela permanente disponibilidade, pelo apoio e incentivo incondicional e pela relevância e sensatez dos seus conselhos.

A todos os entrevistados – Dr. Alberto Coelho, Dr. Paulo Lourenço, vice-almirante Novo Palma, tenente-general Guerra Pereira, tenente-general Rafael Martins e brigadeiro-general Silva Ferreira –, pela pronta aceitação do desafio lançado, disponibilidade e cuidado demonstrados com o agendamento e aprofundamento das questões avançadas, pelo precioso tempo, e pelos magníficos contributos, numa temática, complexa, mas de grande atualidade e interesse para a Defesa e Forças Armadas.

Referencio um elenco de ilustres oficiais, que me proporcionaram (em conversas relativamente informais) relevantes e esclarecidos contributos, expressando a minha sincera gratidão aos capitães de-mar-e-guerra Afonso Galrito, Sardinha Monteiro, Pereira Mendes, Silva Pinto e Matias de Freitas; aos coronéis Mendes Farinha, Fernando Leitão, Silva Gonçalves, Soares Pimentel e Almeida Loureiro; aos capitães-de-fragata Cardoso da Silva, Silva Monginho, Pereira Lourenço, Mendes Cerdeira, Cortes Sanches e Andrade Gonçalves; e aos tenentes-coronéis Ricardo Camilo e Ferreira Moutinho, pelos avisados, substantivos e generosos pareceres.

À tenente-coronel Cristina Fachada, que empregou o seu profundo conhecimento no apoio incondicional, desde o início, a esta investigação, ajudando a construir o modelo de análise adotado, oferecendo a criteriosa revisão, enquadramento metodológico, e preciosos aconselhamentos, relevando, em modo superlativo, a sua permanente disponibilidade para colaborar e contribuir para a otimização do produto final deste trabalho.

Aos camaradas auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2020/21, a todos agradeço pelo apoio e fraterna camaradagem, salientando a genuína partilha de conhecimento e experiências, que em muito têm contribuído para o meu enriquecimento pessoal e profissional.

E por fim, um agradecimento especial à minha família – em particular aos meus filhos e aos meus pais, pelo permanente apoio e compreensão.

A todos um excelso “bem haja”!



Índice

1.	Introdução	1
2.	Enquadramento teórico e conceptual	4
2.1	Revisão da Literatura	4
2.1.1	Eficiência Económica.....	4
2.1.2	Investimento Público em recursos militares	7
2.2	Modelo de análise	10
3.	Metodologia e método.....	11
3.1	Metodologia	11
3.2	Método	11
3.2.1	Participantes e procedimento	11
3.2.2	Instrumentos de recolha de dados	11
3.2.3	Técnicas de análise dos dados.....	12
4.	Avaliação de eficiência do Investimento Público em recursos militares em Portugal	13
4.1	Capacidades Militares	13
4.2	Lei de Programação Militar	17
4.3	Síntese Conclusiva	22
5.	<i>Praxis</i> de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares.....	24
5.1	França.....	24
5.2	Itália	26
5.3	Austrália.....	28
5.4	Reino Unido	32
5.5	Síntese Conclusiva	34
6.	Proposta de modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares.....	36
6.1	Atualização das Fichas de Projeto	36
6.2	Monitorização estratégica e <i>accountability</i>	36
6.3	Proposta de alteração legislativa.....	37
6.4	Síntese Conclusiva	38



7. Conclusões	39
Referências bibliográficas	43

Índice de Anexos

Anexo A – LPM – Relatório de Progresso Anual	Anx A - 1
Anexo B – Encomendas e entregas de importantes equipamentos/meios militares em 2021	Anx B - 1
Anexo C – OBS e OBO definidos para o triénio 2020-2022 e 2020.....	Anx C - 1
Anexo D – Project Summary Sheet - Defence Lines of Development (DLD)	Anx D - 1

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de Análise.....	Apd A - 1
Apêndice B – Guião de entrevista semiestruturada a entidades de referência	Apd B - 1
Apêndice C – Análise do conteúdo das entrevistas a entidades de referência	Apd C - 1
Apêndice D – Projetos Principais	Apd D - 1
Apêndice E – Ficha Resumo de Projeto – Informação adicional	Apd E - 1
Apêndice F – Objetivos e Indicadores de Desempenho	Apd F - 1

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo <i>input-output</i> da auditoria de desempenho.....	5
Figura 2 – PO06 — Defesa: despesa por classificação económica.....	8
Figura 3 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.....	15
Figura 4 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2019-2022	16
Figura 5 – Alinhamento entre os ciclos de desempenho, programação financeira e programação estratégica	27
Figura 6 – OBS 10, Garantir a modernização, renovação e apoio às capacidades das FFAA.....	28
Figura 7 – Estrutura do <i>Major Projects Report</i> 2019-20.....	29
Figura 8 – Projetos do MPR 2019-20 e orçamentos aprovados, em 30 de junho de 2020..	30
Figura 9 – Explicação das classificações de cores das DCA.....	34
Figura 10 – Proposta de alteração legislativa	38



Índice de Quadros

Quadro 1 – Objetivos, Indicadores e Subindicadores de desempenho.....	26
Quadro 2 – Informação das <i>Project Data Summary Sheets</i>	31
Quadro 3 – Conceitos a utilizar na avaliação de desempenho	32



Resumo

Os desafios subjacentes à otimização dos recursos financeiros disponibilizados ao Estado evidenciam a importância do conceito de eficiência, associado aos princípios da transparência e *accountability*, inerentes à gestão pública.

Constituindo-se a Lei de Programação Militar (LPM) o principal instrumento de financiamento plurianual do investimento militar, verifica-se uma crescente preocupação por parte dos órgãos da esfera da Defesa, com respaldo em recomendações de auditorias do Tribunal de Contas e da Inspeção-Geral da Defesa Nacional, em avaliar o desempenho da sua execução, visando apurar o contributo da LPM para a sustentação e edificação das capacidades militares previstas no Sistema de Forças Nacional de 2014.

Dado o enquadramento, este estudo teve por objetivo *Propor um modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares*.

Recorrendo à análise da legislação, e demais normativo, nacional e internacional, em matéria de investimento militar, e do conteúdo das seis entrevistas realizadas a entidades de referência – e, considerando as recomendações dos órgãos de auditoria supra referidos – foi proposta uma evolução do atual modelo de monitorização e controlo da execução da LPM, nas dimensões de “atualização das fichas de projeto”, e “monitorização estratégica e *accountability*”, e uma alteração legislativa.

Palavras-chave:

Avaliação de desempenho, Eficiência Económica, *Accountability*, Planeamento de Forças, Capacidades Militares, Investimento Militar.



Abstract

The challenges underlying the optimization of financial resources addressed to the State, highlights the importance of the concept of efficiency, related to the principles of transparency and accountability of public management.

The Military Procurement Law (LPM) constitutes the main multi-year financing instrument for military investment and the Ministry of Defence has been showing great concern, supported by recommendations of the Court of Auditors and the General Inspection of National Defence, in assessing the performance of its execution, aiming to investigate the contribution of LPM in supporting and building the military capabilities required in the 2014's National Force System.

In this context, the present study aims to propose an assessing model of efficiency for public investment in military resources.

With the analysis of National and International legislation and other documents related to military investments, and the results of the interviews carried out with reference entities - and considering the recommendations of the above-mentioned audit bodies - it was concluded that an evolution of the current LPM's implementation monitoring and control model is required, with focus in the actualization of the "project sheets", and in the "strategic monitoring and accountability" component. In this framework, a concrete proposal for legislative amendment is also presented.

Keywords:

Performance Assessment, Economic Efficiency, Accountability, Force Planning, Military Capabilities, Military Investment.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
ASMC	Avaliação da Situação Militar das Capacidades
AUD	<i>Australian Dollar</i>

C

CEM	Conceito Estratégico Militar
CDP	<i>Capability Development Process</i>
CGE	Conta Geral do Estado
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

D

DCA	<i>Delivery Confidence Assessments</i>
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DIF	Dispositivo de Forças
DLD	<i>Defence Lines of Development</i>
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DN	Defesa Nacional
DoD	<i>Department of Defence</i>

E

ECE	Entidade Contabilística Estado
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
EqP	<i>Equipment Plan</i>



F

FFAA	Forças Armadas
FMR	<i>Final Materiel Release</i>
FOC	<i>Final / Full Operational Capability</i>
FRP	Fichas Resumo de Projeto

G

GAPN	Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa
GMPP	<i>Government Major Projects Portfolio</i>
GP	Gestão de Projetos

I

IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
IMR	<i>Initial Materiel Release</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IOC	<i>Initial Operational Capability</i>
IPA	<i>Infrastructure and Projects Authority</i>
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
IUM	Instituto Universitário Militar

J

JCPAA	<i>Joint Committee of Public Accounts and Audit</i>
-------	---

K

KPI	<i>Key Performance Indicators</i>
KUR	<i>Key User Requirements</i>

L

LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LIM	Lei de Infraestruturas Militares
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LPM	Lei de Programação Militar



M

MdD	<i>Ministero della Difesa</i>
MDN	Ministério / Ministro da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
MoD	<i>Ministry of Defence</i>
MPR	<i>Major Projects Report</i>
M€	Milhões de Euros

N

NAELPM	Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NDPP	<i>NATO Defence Planning Process</i>
NEP	Normas de Execução Permanente
NAO	<i>National Audit Office</i>

O

OBO	Objetivos Operacionais
OBS	Objetivos Estratégicos
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

PAP	<i>Projet Annuel de Performances</i>
PDM	Planeamento de Defesa Militar
PdP	<i>Piano della Performance</i>
PDSS	<i>Project Data Summary Sheet(s)</i>
PG	Programa do Governo
PLF	<i>Projet de Loi de Finances</i>
PLR	<i>Projet de Loi de Règlement du budget et d'approbation des comptes</i>
PN	Produto Nacional
PO	Programa Orçamental
PP	Prioridades Políticas



Q

- QC Questão Central
QD Questão Derivada

R

- RAFE Regime da Administração Financeira do Estado
RAP *Rapports Annuels de Performances*
RC Relatório de Capacidades
RELPM Relatório de Execução da LPM
RH Recursos Humanos
RsP *Relazione sulla Performance*
RU Reino Unido

S

- SC Serviços Centrais
SF Sistema de Forças
SG Secretaria-Geral
SIGDN Sistema de Informação de Gestão da Defesa Nacional
SNC-AP Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

T

- TdC Tribunal de Contas
TII Trabalho de Investigação Individual

U

- UE União Europeia
UNILEO Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental



1. Introdução

Os desafios subjacentes à otimização dos recursos financeiros, por definição finitos, escassos e disponibilizados ao Estado por via da receita arrecadada, maioritariamente através dos impostos, evidencia a importância do conceito de eficiência, associado aos princípios da transparência e responsabilização, inerentes à gestão pública (Couto & Ferreira, 2017).

Em Portugal, a questão subjacente à avaliação de eficiência está bem presente no quadro legislativo, em matéria da autorização da despesa e da otimização dos recursos financeiros do Estado, disponibilizados à Administração Pública (AP), salientando-se, neste âmbito, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, e o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), posto em vigor pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Diplomas que estão em estreita ligação com os conceitos inerentes à boa gestão financeira, fazendo menção à tríade economia, eficiência e eficácia na mensuração do desempenho institucional (Machado, 2019, p. 22).

Neste seguimento, o bem público por excelência é a Defesa Nacional (DN), que, uma vez proporcionada, beneficia a todos de igual modo (Samuelson & Nordhaus, 1993, p. 361).

O investimento público, por seu lado,

representa a [afetação] de recursos que possibilita ou capacita uma entidade pública a produzir bens públicos com o [objetivo] de concretizar as atribuições consignadas e, assim, de acordo com o interesse público, obter benefícios sociais, [devendo entender-se] o investimento [militar como] a parte do investimento público que, representando [afetação] de recursos, possibilita ou capacita uma entidade pública, inserida na estrutura do Ministério da Defesa Nacional [(MDN)], a produzir o bem público puro – a defesa militar. (Nunes, 2009, p. 7)

O modelo de avaliação de eficiência de investimento militar que se pretende estudar assenta na própria razão de existir da Lei de Programação Militar (LPM), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, expressa na letra da Lei, conforme n.º 1 do art.º 1.º: “[...] tem por objeto a programação do investimento público das Forças Armadas [FFAA] em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema de forças [SF], concretizado através da edificação das suas capacidades [...]”.



Uma avaliação que, com base em critérios mensuráveis, visa apurar o contributo da execução da LPM para a sustentação e edificação das capacidades¹ previstas no SF 2014, quanto ao vetor Material. Numa perspetiva holística, as premissas do presente trabalho estão alicerçadas no princípio de que a avaliação *ex-post* considera que o investimento público em recursos militares será tão mais eficiente, quanto maior for o grau de execução da LPM, nas dimensões financeira, física e de realização/contributo para a edificação/sustentação das capacidades.

Para atingir este desiderato torna-se necessário analisar a importância dos macroprocessos que concorrem para a avaliação de eficiência, nomeadamente o “Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) 2019-2022” e o “Acompanhamento da Execução da LPM”.

Esta perspetiva de análise de eficiência de investimento militar tem respaldo em diversas recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas (TdC) e Inspeção-Geral da DN (IGDN), na decorrência de ações de auditoria tendentes a examinar a execução orçamental, física e financeira da LPM, sendo recorrente, e unânime, a lacuna identificada quanto à sua monitorização, por recurso à definição de metas e indicadores, que permitam concluir relativamente ao contributo da LPM para a edificação das capacidades militares, no seu vetor Material (TdC, 2017).

Esta investigação tem, então, como objeto a eficiência do investimento público em recursos militares, estando delimitada (Santos & Lima, 2019, p. 42):

- Temporalmente, desde 2019 à atualidade (início de 2021);
- Espacialmente, aos processos inerentes ao CPDM e LPM, com impacto nos órgãos na esfera da DN, que detêm responsabilidades no âmbito do planeamento, programação, execução e monitorização, nomeadamente a Direção-Geral de Recursos da DN (DGRDN), Direção-Geral de Política de DN (DGPDN), Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA), Ramos das FFAA² e a IGDN;
- De conteúdo, à análise dos processos de Planeamento de Defesa Militar (PDM) e LPM (inserida no âmbito da documentação estruturante da DN), incluindo consultas à legislação e demais normativo, bem como outros elementos de informação.

¹ Nos termos do Despacho n.º 04/MDN//2011, de 31 de janeiro, a capacidade militar é constituída pelos seguintes elementos (ou vetores): Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPI-I).

² Adiante designados por Ramos.



Cumulativamente será contemplada a consulta e análise de documentação inerente ao investimento militar realizado em países amigos, tendo em vista a recolha de boas práticas quanto à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares. Salienta-se que não foi considerada a Lei de Infraestruturas Militares (LIM) no âmbito do presente estudo, dado tratar-se de uma Lei provisional (suportada por receitas geradas pelas operações de rentabilização do património afeto à DN), evidenciando uma execução orçamental de reduzida expressão face à LPM (MDN, 2020).

Neste enquadramento estabeleceu-se como objetivos geral (OG), *Propor um modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares*, e específicos (OE):

OE1: Analisar a atual avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares em Portugal;

OE2: Analisar as *praxis* de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares.

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central (QC) de investigação: *Qual o modelo que permite avaliar a eficiência do investimento público em recursos militares?*

Este documento está estruturado em sete capítulos, correspondendo este primeiro à introdução. O segundo destina-se à revisão da literatura e modelo de análise. O terceiro aborda em detalhe a metodologia e o método adotados. Os quarto, quinto e sexto reportam-se à análise dos dados, discussão dos resultados e resposta às questões de investigação. O sétimo, e último, orienta-se para as conclusões, contributos para o conhecimento, limitações da investigação, estudos futuros e recomendações.



2. Enquadramento teórico e conceptual

No presente capítulo, apresenta-se a revisão da literatura, com enfoque na eficiência e no investimento público em bens militares, e o modelo de análise.

2.1 Revisão da Literatura

Neste âmbito aduzem-se os dois conceitos estruturantes desta investigação.

2.1.1 Eficiência Económica

Segundo Samuelson e Nordhaus (1993, p. 339), a propósito da teoria económica dos mercados e eficiência económica, o conceito de eficiência na alocação de recursos avalia a amplitude com que uma sociedade fornece aos consumidores um conjunto mais amplo possível de bens, nas proporções desejadas. Pelo referido, a eficiência da afetação de recursos ocorre quando não há formas de reorganizar a produção ou o consumo, de modo a aumentar o grau de satisfação de um indivíduo sem reduzir a satisfação de outro; eficiência significa, então, que ninguém pode melhorar a sua situação sem que alguém fique pior (Samuelson & Nordhaus, 1993, p. 339).

A “eficiência está estritamente relacionada com o conceito de ‘produtividade’, e a questão fundamental consiste em determinar, tendo em conta os meios disponíveis, se as realizações ou os resultados foram otimizados em termos de quantidade, qualidade e cumprimento dos prazos” (TdC, 2016, p. 18).

A este propósito, Machado (2019, p. 22), considera relevante mencionar a

matriz dos princípios de boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) materializado no modelo *input-output* [da *International Standards of Supreme Audit Institutions 3000* (ISSAI 3000)³⁴ (Figura 1)], relativo à auditoria de desempenho/resultados, [o qual] procura responder a duas questões essenciais: Obtemos (enquanto contribuintes) valor em contrapartida do dinheiro gasto? Poderia o dinheiro gasto pelo Estado, financiado pelos contribuintes, ser utilizado de forma mais adequada?

³ Referente a *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*. As *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI), são Normas Internacionais emitidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Supremas.

⁴ A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) funciona como uma organização internacional enquadradora para a comunidade de entidades fiscalizadoras supremas, exteriores ao governo (no caso português, temos o Tribunal de Contas). É uma organização não governamental, com estatuto consultivo especial no Conselho Económico e Social (*Economic and Social Council - ECOSOC*) das Nações Unidas.



Figura 1 – Modelo *input-output* da auditoria de desempenho

Fonte: Machado (2019).

O Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), instituído pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, previu, no seu art.º 22.º, n.º 1, que “a autorização de despesas está sujeita à verificação dos requisitos de conformidade legal, regularidade financeira e economia, eficiência e eficácia.”. O n.º 3 desse mesmo artigo dispõe que “na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.”.

Da evolução do quadro legal enformador da administração financeira do Estado salientam-se a LEO e o SNC-AP, diplomas que estão em estreita ligação com os conceitos inerentes à boa gestão financeira, e que fazem menção à tríade economia, eficiência e eficácia na mensuração do desempenho institucional.

A LEO (2015) define

os três conceitos (economia, eficiência e eficácia) e [subordina] a esses princípios a assunção de compromissos, a realização de despesa e a operacionalização de uma maior eficácia nas políticas públicas por parte do Estado e dos seus serviços, através da constituição e funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UNILEO). (Machado, 2019, p. 23)

O SNC-AP

representa também o acolhimento do normativo internacional das IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) e o referencial contabilístico



a ser utilizado por todas as entidades públicas, [tendo por objetivo] proporcionar às administrações públicas, um sistema orçamental, [financeiro e de gestão] mais eficiente e convergente com o que existe internacionalmente, que alinhe a lógica da contabilidade pública e da contabilidade nacional com os conceitos implícitos de disciplina orçamental e de integração da contabilidade financeira, orçamental e de gestão. Ao SNC-AP, atribui-se a capacidade de permitir, entre outros aspetos, o controlo financeiro, de legalidade, de economia, de eficiência e de eficácia dos gastos públicos. (Machado, 2019, p. 23)

A implementação destes dois diplomas visa, portanto,

a melhoria da gestão financeira pública, em particular através do reforço da transparência e qualidade da informação contabilística e de gestão e, designadamente, da relevação contabilística na Entidade Contabilística Estado (ECE) de um conjunto de operações de elevada materialidade financeira, até então omissas no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado (CGE). (TdC, 2018, p. 5)

O conceito de transparência, associado à eficiência e à responsabilidade (*accountability*⁵), são o paradigma da designada “nova gestão pública”⁶, cujos princípios orientadores assumem um “governo competitivo, orientado para os cidadãos, com uma gestão financeira moderna, avaliando e publicitando os resultados” (Mendonça, 2008, p. 11).

A “nova gestão pública”

veio clarificar a ideia de que a [AP], tal como [já] acontecia no setor privado, necessita de instrumentos e práticas que incutam, quer nos serviços públicos, quer nos seus dirigentes, que o facto de ser "público" tem subjacente uma enorme responsabilidade, necessidade de prestação de contas e transparência. Quer isto dizer que os gestores públicos têm de administrar os recursos públicos de forma eficiente, eficaz, equitativa e transparente [e], por seu turno, os cidadãos [devem] sentir-se informados, confiantes e conscientes do direito que detêm, no que

⁵ *Accountability* “é a obrigação de prestar contas pelas responsabilidades assumidas e de justificar a utilização e gestão dos recursos empregues, sendo que as pessoas que aceitam esta obrigação são responsáveis pelos recursos e operações que controlam perante quem tem a competência de fiscalizar esta obrigação, i. e. cada uma das partes é responsável pelo seu dever” (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público [DGAEP], Glossário Estrutura Comum de Avaliação [*Common Assessment Framework* – CAF], 2007).

⁶ Conceito assente no “Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direção do Vice-Presidente Al Gore” foi apresentado publicamente, nos Estados Unidos da América, a 7 de setembro de 1993 (Gore, 1996, p. 11, cit. por Mendonça, 2008, p. 5).



concerne às práticas e [ao] uso dos recursos públicos por parte de quem tem a capacidade de os administrar. (Couto & Ferreira, 2017, p. 1)

2.1.2 Investimento Público em recursos militares

Para definir investimento público em recursos militares, impõe-se começar por operacionalizar investimento e bem público.

Investimento entendido, então, como a “atividade económica que sacrifica o consumo no presente, com o objetivo de aumentar a produção no futuro”, incluindo o capital tangível (instalações, equipamentos e existências) e os investimentos intangíveis (educação ou “capital humano”, investigação e desenvolvimento e saúde) (Samuelson & Nordhaus, 1993, p. 856).

E bem público como um

bem cujos benefícios são usufruídos por toda a comunidade de modo indivisível, independentemente da vontade de um qualquer indivíduo desejar ou não consumir o bem público, [diferentemente de], bem privado, de que é exemplo o pão, [que] quando é consumido por uma pessoa, não pode ser consumido por outra. (Samuelson & Nordhaus, 1993, p. 844)

O bem público por excelência é a DN, não existindo nada mais vital para uma sociedade do que a sua segurança, sendo que a DN, uma vez proporcionada, beneficia a todos de igual modo (Samuelson & Nordhaus, 1993, p. 361).

Na sequência das definições de investimento e de bem público, o

investimento público representa a [afetação] de recursos que possibilita ou capacita uma entidade pública a produzir bens públicos, com o [objetivo] de concretizar as [suas] atribuições ([legalmente] consignadas) e, assim, de acordo com o interesse público, de obter benefícios sociais. (Nunes, 2009, p. 7)

Relativamente ao investimento militar, propriamente dito, este

deve ser entendido como a parte do investimento público que, representando [afetação] de recursos, possibilita ou capacita uma entidade pública inserida na estrutura do [MDN a] produzir o bem público “defesa militar”, com o [objetivo], tal como acima referido, de concretizar as [suas] atribuições/missões ([legalmente] consignadas) e, assim, de acordo com o interesse público, de obter benefícios sociais no âmbito da defesa militar e, portanto, na [DN] (Nunes, 2009, p. 9).



Tratando o presente estudo de recursos militares, considera-se relevante atentar na informação disponibilizada na CGE respeitante a 2019, designadamente no que respeita ao Programa Orçamental (PO) 06 - Defesa, que sumariza os recursos utilizados em 2019 nos termos explicitados na Figura 2.

(milhões de euros)

Designação	Orçamento Corrigido de 2019			Execução de 2019		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	1 747,1	235,4	1 901,0	1 637,1	169,3	1 745,2
Despesas com Pessoal	1 113,7	123,3	1 237,0	1 094,5	116,2	1 210,6
Aquisição de Bens e Serviços	524,3	60,7	585,0	449,5	34,0	483,5
Juros e outros encargos	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Transferências Correntes	89,8	0,6	8,9	79,7	0,4	18,9
das quais: intra-instituições do PO	81,5	0,1		61,1	0,1	
Subsídios	2,1	0,7	2,8	1,8	0,7	2,5
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Outras Despesas Correntes	17,0	50,2	67,2	11,5	18,1	29,5
Despesa de Capital	440,6	16,7	437,5	352,4	2,6	335,2
Aquisição de Bens de Capital	420,8	5,2	426,0	332,6	2,6	335,2
Transferências de Capital	19,8	0,0	0,0	19,8	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	19,8	0,0		19,8	0,0	
Ativos Financeiros	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Passivos Financeiros	0,0	11,2	11,2	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	2 187,7	252,1	2 338,5	1 989,5	171,9	2 080,4
DESPESA EFETIVA	2 187,7	240,6	2 327,0	1 989,5	171,9	2 080,4
Operações intra-instituições do PO (AC)			101,3			80,9

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Figura 2 – PO06 — Defesa: despesa por classificação económica (SFA – Serviço e Fundo Autónomo)

Fonte: Direção-Geral do Orçamento (DGO) (2020).

Da análise da Figura 2, tem-se que, ao nível da execução dos recursos financeiros, o PO “Defesa” apresenta uma despesa efetiva consolidada de 2.080,4 milhões de euros (M€), representando 89,4% do Orçamento Corrigido de 2019.

Do montante global das despesas executadas (Figura 2), 1.210,6 M€ respeitam a despesas com pessoal, correspondendo a aproximadamente 52% face ao orçamento corrigido global, sendo que dos restantes 869,8 M€ executados, cerca de 39% reportam-se a despesas de investimento (335,2 M€, representando 16% da despesa global).

Concernente às despesas de capital, a execução foi fortemente afetada pelas despesas associadas à LPM (DGO, 2020, p. 208).

Quanto aos resultados obtidos, em 2019, o MDN “prosseguiu a concretização das orientações preconizadas no Programa do Governo (PG) sobre a DN, promovendo uma



gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis, com uma aposta contínua na melhoria dos processos” (DGO, 2020, p. 209). É ainda referido que o

objetivo da política, no sentido da adaptação da [DN] aos desafios futuros, foi [consubstanciado] na garantia do investimento e na dignificação do exercício de funções nesta área, tendo por base o planeamento da Defesa e as capacidades das [FFAA] e tendo como missão primordial a defesa dos objetivos vitais de Portugal enquanto Estado soberano, independente e seguro. (DGO, 2020, p. 209)

O relatório do Governo sobre o Orçamento do Estado para 2019 balizou a atividade do MDN em torno de quatro grandes eixos de ação, sobressaindo, no que ao investimento militar diz respeito, “a manutenção de um elevado esforço na promoção das capacidades e modernização dos equipamentos da DN, de forma pragmática e racional, melhorando os processos de decisão, com o desígnio de alcançar os melhores resultados” (DGO, 2020, p. 209). Esta prioridade na ação do Governo está refletida ao nível do reforço do investimento e na LPM (DGO, 2020, p. 209), que, no seu art.º 1.º, Objeto, prevê:

1 – A presente lei tem por objeto a programação do investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização, operacionalização e sustentação do SF, concretizado através da edificação das suas capacidades, designadamente as que constam do anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, incluindo ainda investimentos no âmbito da desativação e desmilitarização de munições e explosivos.

2 – As capacidades inscritas na presente lei são as necessárias à consecução dos objetivos de forças decorrentes do planeamento de forças, tendo em conta a inerente programação financeira, garantindo uma visão coerente e integrada da defesa nacional e respondendo a objetivos de interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade.

Esta mesma Lei estipula, no seu art.º 3.º, Acompanhamento pela Assembleia da República (AR)

1 – O Governo submete à AR, até ao fim do mês de março do ano seguinte àquele a que diga respeito, um relatório do qual conste a pormenorização das dotações respeitantes a cada projeto, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da presente lei, [...].

Ainda no seu artigo 9.º, Execução financeira, dispõe:



1 – Os serviços centrais, em articulação com as entidades executantes da presente lei, devem apresentar ao membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, até ao dia 31 de julho de cada ano económico, um relatório que reflita o grau de execução financeira e material das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados e de toda a informação necessária ao controlo da execução, incluindo os valores das dotações que se prevejam não ser executadas.

Conforme referido por C.P. Mendes (entrevista presencial, 6 de novembro de 2020), a LPM é, assumidamente, o instrumento financeiro plurianual de materialização da estratégia genética militar, tendo por objeto a programação do investimento público das FFAA, relativo a forças, equipamento, armamento e investigação e desenvolvimento, com impacto direto na edificação de capacidades militares necessárias do SF, sendo que a atual Lei irá vigorar ao longo de três quadriénios, entre 2019 e 2030.

2.2 Modelo de análise

Esta investigação desenvolve-se em conformidade com o apresentado no Apêndice A.



3. Metodologia e método

Neste capítulo serão descritos a metodologia e o método que orientam esta investigação.

3.1 Metodologia

A temática deste trabalho enquadra-se nas Ciências Militares, designadamente Ciências de Gestão e subárea Gestão das Organizações em Contexto Militar.

Metodologicamente, esta investigação pauta-se por um raciocínio indutivo, associado a uma estratégia de investigação qualitativa e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso (Santos & Lima, 2019).

3.2 Método

Apresentam-se, aqui, os participantes, o procedimento, os instrumentos de recolha de dados e as técnicas de tratamento dos dados.

3.2.1 Participantes e procedimento

Participantes. Foram efetuadas seis⁷ entrevistas semiestruturadas às seguintes entidades: Diretor-Geral da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, Dr. Alberto Coelho; Diretor-Geral da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, Dr. Paulo Lourenço; Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada, vice-almirante Novo Palma; Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército, tenente-general Guerra Pereira; Vice-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, tenente-general Rafael Martins, e Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das FFAA, brigadeiro-general Silva Ferreira.

Procedimento. As entidades entrevistadas foram primariamente contactadas pelo autor deste trabalho para averiguar da sua disponibilidade para colaborarem na investigação e, uma vez obtida a sua anuência (de 100%), procedeu-se ao agendamento de uma entrevista presencial, via videoconferência ou por *email*. Foi-lhes, ainda, assegurada a garantia do anonimato e da confidencialidade das respostas, de que todos abdicaram.

3.2.2 Instrumentos de recolha de dados

Foi elaborado um guião de entrevista semiestruturada (Apêndice B), constituído por dez questões, destinadas a recolher informação relativa ao processo de monitorização e controlo da execução da LPM, tendo em vista perceber a sua adequação à avaliação do estado de edificação das capacidades militares.

⁷ Quantitativo enquadrado na dimensão da amostra (6-10), referente a “Estudos sobre uma categoria de respondentes muito específica” (Rego, Cunha, & Meyer, 2019, p. 53).



3.2.3 Técnicas de análise dos dados

Na análise das entrevistas realizadas, utilizaram-se as cinco etapas do processo de análise de conteúdo (transcrição, leitura, construção sinopses, análise descritiva e análise interpretativa), tendo-se recorrido, na quarta etapa, à análise tipológica por semelhança (Santos & Lima, 2019, pp. 122-127), permitindo caracterizar as diversas variáveis em estudo, consoante a opinião dos entrevistados. No Apêndice C transcrevem-se os excertos mais representativos de cada entrevista.



4. Avaliação de eficiência do Investimento Público em recursos militares em Portugal

O presente capítulo, alicerçado no estudo dos processos inerentes às Capacidades Militares e à LPM, tem como objetivo responder à QD1.

4.1 Capacidades Militares

Como referiu Ribeiro (2009), as estratégias gerais correspondem aos domínios específicos das formas de coação política, económica, psicossocial e militar, ficando evidente que cada uma tem um instrumento específico de coação, que, no caso da estratégia militar são as FFAA⁸.

As estratégias gerais englobam o emprego dos meios (aspetos operacionais) e o desenvolvimento da força, o qual compreende a geração e criação de novos meios (aspetos genéticos⁹) e a sua composição, organização e articulação (aspetos estruturais) (Ribeiro, 2009, p. 79).

Em termos doutrinários nacionais, as estratégias gerais, onde se enquadra a estratégia militar, configuram-se como a charneira entre a conceção estratégica e a sua execução, entendendo-se que, neste quadro teórico, a estratégia militar nacional articula aquilo que as condições técnicas e materiais permitem executar, com o que se quer fazer ou pretende atingir, tratando assim não somente do emprego da força, mas igualmente da sua estruturação e edificação (MDN, 2021, p. 1).

O Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das FFAA (MIFA), o SF e o Dispositivo de Forças (DIF) são as principais referências na definição e operacionalização da estratégia militar nacional, constituindo-se a documentação estruturante do PDM (MDN, 2021, p. 1). A estratégia militar nacional, por seu turno, decorre de um processo de avaliação do ambiente estratégico global, regional e nacional, com enfoque no domínio militar, incluindo a análise dos três documentos fundamentais que a enquadram: a Constituição da República Portuguesa, a Lei da Defesa Nacional e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (MDN, 2021, p. 1).

⁸ Pode, assim, a “estratégia militar ser definida como a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar as FFAA num dado meio e tempo, para se materializarem os objetivos fixados pela política, com recurso à coação (pela aplicação da força militar ou ameaça desta força), de forma a superar problemas e a explorar eventualidades em ambiente de desacordo” (Ribeiro, 2009, p. 79).

⁹ Relacionados com aquilo a que Samuel P. Huntington (1961, pp. 3 e 4, cit. por Ribeiro, 2009, p. 79) chamou a decisão sobre programas: capacidades das FFAA, composição e nível de prontidão, número, tipo e ritmo de desenvolvimento das armas.



Neste contexto, o SF 2014, numa abordagem coerente com o conceito de capacidades militares, identifica o conjunto de forças e meios (componente genética), necessários ao cumprimento das MIFA 2014, considerando as orientações específicas e cenários de emprego identificados no CEM 2014 (MDN, 2021, p. 1).

A Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, aprovada pelo Despacho n.º 04/2011, de 31 de janeiro, “estabeleceu o CPDM, baseado em capacidades militares, articulado com o ciclo de planeamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e com o Processo de Desenvolvimento de Capacidades da União Europeia (UE), [permitindo] a edificação de um SF”, considerando os critérios de atuação, preparação e eficácia das FFAA (MDN, 2011).

Esta Diretiva prevê que o PDM tem por base um processo que abrange a organização das FFAA como um todo, articulando-se em planeamento: militar, que inclui o planeamento de forças, numa lógica de planeamento baseado em capacidades militares; operacional, de natureza específica e que conduz à elaboração de planos, designadamente, de defesa militar e de contingência; e de recursos, que inclui o planeamento de recursos financeiros, humanos e materiais, este último obrigatória e financeiramente sustentado pela LPM (MDN, 2011).

O modelo de PDM, conforme representado na Figura 3, assenta em cinco passos.

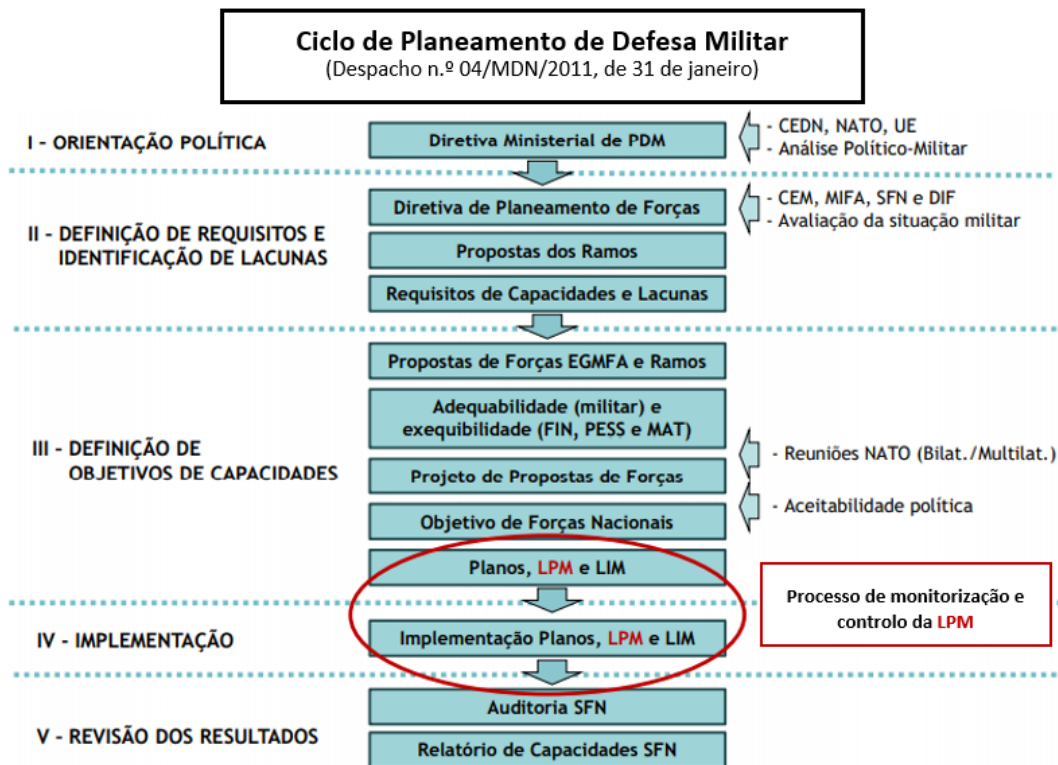


Figura 3 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
Fonte: Adaptado a partir de MDN (2011) e de Mendes (2021).

A coordenação e a sincronização entre os processos de PDM e de recursos são asseguradas pelo Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD), dirigido pela DGPDN, que auxilia o desenvolvimento destes processos durante todo o CPDM (MDN, 2020a).

O CPDM para o quadriénio 2019-2022, sumarizado na Figura 4, foi enquadrado pelo Despacho n.º 2536/2020, de 6 de fevereiro, que aprovou a Diretiva Ministerial de PDM (DMPDM) para esse período, tendo como finalidades “Estabelecer as orientações políticas para o Planeamento de Defesa para o quadriénio 2019-2022” e “Implementar o Planeamento de Defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades, [...]”. Pretende igualmente identificar as lacunas consideradas prioritárias, definir os objetivos de capacidades, implementar o desenvolvimento e monitorizar os resultados” (MDN, 2020a). Esta DMPDM materializa as tarefas relativas ao Passo I do CPDM (elaboração da orientação política).

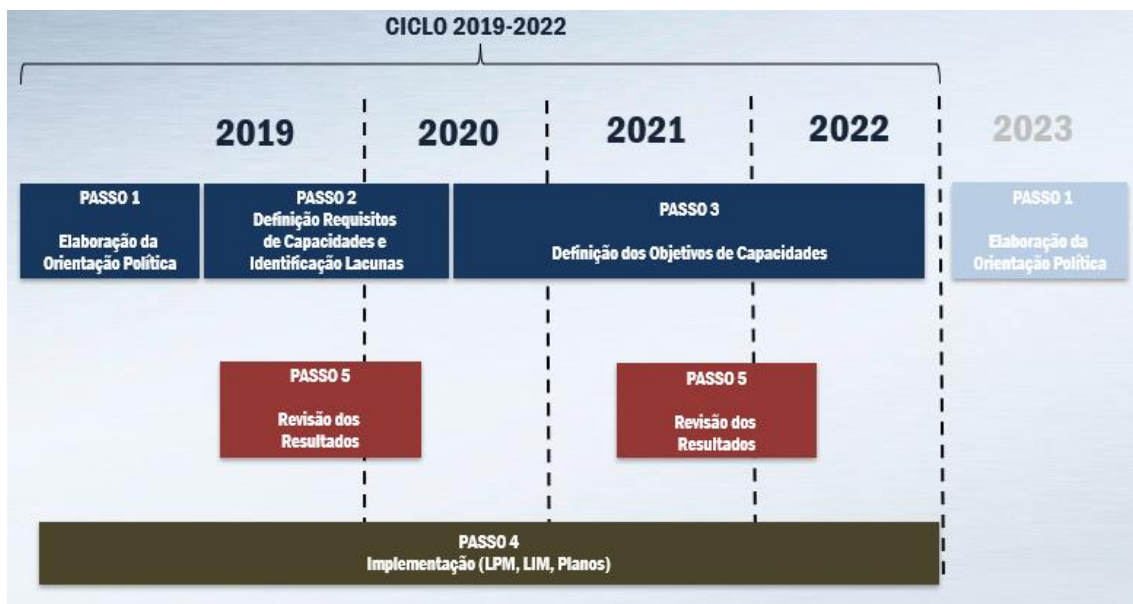


Figura 4 – Ciclo de Planejamento de Defesa Militar 2019-2022

Fonte: Estado-Maior da Armada (2020).

Através da Diretiva n.º 059/CEMGFA/19, de 27 de setembro, o Chefe do Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA) estabeleceu o Planeamento de Forças, correspondendo ao início do Passo II do CPDM 2019-2022 (definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas), permitindo a continuação do PDM, sincronizado com o NATO *Defence Planning Process* (NDPP) e *Capability Development Process* (CDP) da UE, e definindo orientações, pressupostos, prioridades e critérios para o processo de edificação de capacidades militares. Esta Diretiva, em termos de instruções para o planeamento, refere que, de uma forma geral, tendo em consideração a Avaliação da Situação Militar das Capacidades (ASMC) de 2019, as capacidades militares incluídas na componente operacional do SF 2014 estão parcialmente edificadas, permitindo dar cumprimento, com limitações de diferentes graus, às MIFA, às missões específicas dos Ramos e aos compromissos assumidos no quadro da OTAN e da UE (CEMGFA, 2019).

Neste seguimento,

entende-se por capacidade militar, o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando [as] componentes de Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPI-I). (MDN, 2011)

Na análise das capacidades do SF é, portanto, essencial ter em consideração todos os elementos de uma capacidade militar. Tal como referiu Monteiro (2018), “não se deve olhar



para os elementos funcionais de uma capacidade de forma isolada, mas antes em conjunto. [...] como sendo um produto dos vários elementos funcionais (e não como a sua soma)”. Neste entendimento, negligenciando-se um desses elementos funcionais, fica então o resultado como uma capacidade nula (Monteiro, 2018).

4.2 Lei de Programação Militar

A LPM vigente, a vigorar ao longo de três quadriênios, entre 2019 e 2030, tem como objeto a programação do investimento público das FFAA, com impacto direto na edificação de capacidades militares previstas no SF (MDN, 2021, p. 1).

As Normas e procedimentos, no âmbito da gestão integrada dos programas de investimento previstos na LPM, aprovados pelo Despacho n.º 7355/2020, de 17 de julho, consideram que a interligação entre o Sistema de Informação de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e o sistema de informação de Gestão de Projetos (GP) implementado na DN (*Enterprise Project Management [EPM]*), confere ao MDN “um modelo de gestão global, assente na transparência, credibilidade e rigor dos procedimentos relativos ao planeamento, acompanhamento e controlo da execução da LPM, pautado por critérios de economia, eficiência e eficácia” (MDN, 2020b). Determina, assim, a continuidade da utilização do EPM pelos Serviços Centrais (SC) do MDN, pelo EMGFA e pelos Ramos, “para efeitos de planeamento, execução, acompanhamento, controle e reporte da LPM, por forma a fornecer informação fiável, completa, atualizada e suscetível de ser auditada” (MDN, 2020b).

Estas normas preveem igualmente que as entidades acima referidas assegurem a permanente atualização dos projetos residentes no EPM, e que a DGRDN, enquanto entidade responsável pelo EPM e pela coordenação dos trabalhos de manutenção evolutiva desta plataforma, difunda os normativos e orientações técnicas necessárias à uniformização de procedimentos e de prestação de informação, a qual deverá incluir indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos constantes na LPM (MDN, 2020b).

O despacho em apreço define que o acompanhamento da execução da LPM é assegurado pelo núcleo de acompanhamento (NAELPM), presidido pelo DGRDN e composto por representantes da Secretaria-Geral (SG) MDN, EMGFA e Ramos. A este NAELPM compete monitorizar a execução da LPM e apresentar ao MDN o relatório semestral da sua execução financeira e material, até 31 de julho de cada ano, em conformidade com o estipulado no art.º 9.º da LPM, bem como o relatório anual de execução da LPM (RELPM), até final de março do ano seguinte ao que respeita, por forma a ser



submetido à AR, nos termos previstos no art.º 3.º da LPM (MDN, 2020b). Neste sentido, os SC do MDN, o EMGFA e os Ramos devem reportar à DGRDN os dados dos projetos LPM, por capacidade, referidos a 31 de dezembro, descrevendo os seus principais desenvolvimentos, de acordo com o modelo em Anexo A.

O TdC tem acompanhado a execução da LPM ao longo dos anos, apurando, no relatório n.º 21/2017, de 26 de outubro – referente à auditoria que teve por objetivo “examinar a execução orçamental, física e financeira da LPM, em 2015, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento por capacidades da OTAN e da UE e dos respetivos sistemas de gestão e controlo” – que (TdC, 2017, pp. 22-24, 57):

- [...] na LPM aprovada e publicitada não foi integrada qualquer informação das fichas de projeto que permita conferir [...] compreensibilidade à listagem das capacidades [...], designadamente quanto ao conteúdo, aos objetivos e aos resultados esperados com a execução das capacidades, de acordo com indicadores de economia, de eficiência e de eficácia [...];
- [Não existem] indicadores quantitativos e qualitativos apropriados de economia, de eficácia e de eficiência e dos resultados esperados com a execução das capacidades, [impedindo o] TdC [de] formular um juízo sobre a execução da LPM [...];
- As limitações assinaladas seriam minimizadas se, no desenho da LPM, tivessem sido considerados modelos adotados por outros países (e.g., França), comportando objetivos claros e resultados esperados com a execução à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia previamente fixados.

Salienta-se, face ao âmbito do presente trabalho, a seguinte recomendação:

Adequação dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, controlo e reporte da LPM (e.g., SIGDN e EPM), nas vertentes, orçamental, financeira e física, por forma a fornecerem informação fiável, completa, atualizada e compreensível que permita examinar, com precisão, a execução dos investimentos programados, os seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais que os justificam, incluindo os seus impactos presentes e futuros. (TdC, 2017, p. 57)

Também a IGDN, no relatório da Auditoria n.º 21/2018 à Marinha, respeitante ao processo de planeamento, execução, acompanhamento e reporte da LPM (e LIM) em 2017, evidenciou o risco de avaliação de desempenho, face à ausência de indicadores de



desempenho para monitorização e avaliação da edificação e sustentação das capacidades planeadas (IGDN, 2019, p. 27), não sendo possível aferir se a execução deste instrumento de investimento (ainda que conforme e regular) é eficiente e eficaz (IGDN, 2021, p. 32).

A IGDN destacou, porém, a melhoria da qualidade de informação vertida no RELPM 2017, o qual passou a incluir um relatório normalizado de progresso de cada projeto, com indicação do respetivo estado (nas suas dimensões orçamental/financeira e material)¹⁰, dos riscos associados à respetiva execução, e das medidas de mitigação e de contingência a adotar no caso daqueles se materializarem (IGDN, 2019, p. 30).

Atendendo ao âmbito do presente estudo, dentro das conclusões desta auditoria, aprovadas pelo MDN, por despacho de 11 de abril de 2019, salienta-se a seguinte: *Garantir a definição de indicadores de desempenho para medição integrada da execução física e financeira dos projetos e do seu contributo para a edificação das capacidades que integram* (IGDN, 2019, p. 2).

A DGRDN tem procurado dinamizar a implementação de um modelo de gestão assente no SIGDN e no EPM, de forma a fornecerem informação fiável, completa e atualizada, que permita contribuir para a melhoria dos processos de planeamento, gestão e controlo da execução dos projetos da LPM (A.A. Coelho, entrevista por *email*, 26 de fevereiro de 2021).

Apesar dos progressos registados, subsistem insuficiências relacionadas com o grau de maturação da utilização do EPM e cultura de GP, que varia entre entidades, bem como com a pouca flexibilidade e adaptabilidade do SIGDN em integrar a execução orçamental com a LPM, por capacidades (A.A. Coelho, *op. cit.*).

De acordo com A.A. Coelho (*op. cit.*), a DGRDN está a demandar a otimização do EPM de modo a robustecer o sistema e permitir criar novas formas de análise da informação, perspetivando a inclusão de *Key Performance Indicators* (KPIs), indicadores de desempenho, qualitativos e quantitativos, de curto, médio e longo prazo, que são fundamentais para a boa gestão da LPM, pois constituem-se como uma base sólida para a tomada de decisão e potenciam a melhoria do processo de acompanhamento e avaliação da edificação das capacidades.

Ainda segundo A.A. Coelho (*op. cit.*), a definição de métricas por elementos de capacidade, que permitam o estabelecimento de indicadores para medir e quantificar o processo de edificação de capacidades, exige um trabalho de planeamento de grande

¹⁰ Para facilitar a identificação do estado dos projetos, recorreu-se a um sistema de gestão de cores (*Red, Ambar, Green*).



profundidade e granularidade. Do ponto de vista teórico, será a única forma de aferir o grau de edificação das capacidades militares e, a concretizar-se, constituiria um *game changer* em termos do planeamento estratégico, na sua dimensão genética (A.A. Coelho, *op. cit.*).

O GAPD identificou a necessidade de um mecanismo que permita monitorizar o desenvolvimento das capacidades militares, tendo em vista a sustentação do SF, encontrando-se, para o efeito, em desenvolvimento um novo modelo para esta monitorização, que possa agregar toda a informação, de forma gráfica e mais intuitiva, para os responsáveis militares e políticos, apoiando, de forma mais transparente e eficaz, o processo de decisão e o próprio CPDM (P.J. Lourenço, entrevista por *email*, 9 de março de 2021).

Este modelo contempla a avaliação de *performance* das capacidades quanto à sustentação do SF, à contribuição para os *Targets* OTAN e ao alinhamento com o CDP da UE (P.J. Lourenço, *op. cit.*).

Não é ainda possível avaliar a totalidades dos elementos que compõem cada capacidade, devendo esse esforço incidir prioritariamente no elemento Material, e alargado de forma faseada e sustentada, aos restantes elementos (A.A. Coelho, *op. cit.*; P.J. Lourenço, *op. cit.*). No entanto, sendo possível avaliar elementos mais mensuráveis, como o Material (quantitativamente e qualitativamente) e o pessoal requerido, ter-se-á uma primeira, e razoável, aproximação ao estado de edificação da capacidade (P.J. Lourenço, *op. cit.*).

Segundo M.F. Martins (entrevista presencial, 10 de fevereiro de 2021), o atual processo de controlo de execução da LPM tem um enfoque na execução financeira, que é insuficiente, devendo existir um descritivo claro sobre o estado de edificação de uma determinada capacidade, através do EPM, que permita visualizar o montante financeiro que é necessário para a edificação da capacidade (com uma linha de tempo associada), e as fragilidades, ou seja, os marcos temporais de controlo, e em que seja possível associar os montantes que estão executados à edificação da capacidade.

De igual forma, estando o processo de monitorização e controlo da execução da LPM focado na componente material, evidenciando alguma desadequação e fragilidades, verifica-se a necessidade de definir critérios de acompanhamento e controlo desses projetos, que demonstrem o seu grau de desenvolvimento e impacto na capacidade e, conseqüentemente, no cumprimento das missões, sendo desejável conseguir ter uma monitorização sobre todos os vetores de desenvolvimento (R.M. Ferreira, entrevista via *Teams*, 16 de março de 2021).



Assim, ao considerar-se o somatório de um determinado conjunto de projetos da LPM, sob a égide de uma capacidade, se estes forem todos executados, vão contribuir para a edificação da capacidade; o mesmo será dizer que, se cada um dos projetos estiver decomposto pelos vários vetores da capacidade, o somatório dos projetos, e dos vários vetores, vão contribuir para a capacidade em pleno, sendo útil ter na ficha de projeto a decomposição dos vetores, com as métricas adequadas, uma vez que ter-se-á, necessariamente, vários KPI's, assentes em três componentes principais: custos, prazos e execução material, já considerando o entregável final (R.M. Ferreira, *op. cit.*).

Neste seguimento, R.D. Pereira (entrevista presencial, 17 de fevereiro de 2021), referiu que, caso se acompanhasse um determinado projeto da LPM, como se de uma capacidade se tratasse, nos vários vetores, considerando que estará a contribuir de igual forma para a edificação da capacidade macro, poder-se-ia ter mais informação relevante.

A definição de métricas por elementos de capacidade, contemplando, por exemplo, um determinado nível de ambição, contraposto à *Initial Operational Capability* (IOC) e à *Full Operational Capability* (FOC) de uma dada capacidade, e daí concluindo indicadores que permitam medir e quantificar o processo de edificação de capacidades, seria o “mundo ideal”, para o qual se deverá caminhar, pois, dessa forma, conseguir-se-á ter exatamente uma avaliação objetiva do estado das capacidades nacionais e dos NATO *Capability Targets*. (J.M. Palma, entrevista por *email*, 19 de fevereiro de 2021).

O *output* desta eventual evolução, ao nível da informação disponibilizada pelo processo de monitorização e controlo da execução da LPM, será crucial no âmbito do CPDM, com reflexo na ASMC e no Relatório de Capacidades (RC) do SF, documentos enformadores do processo de revisão da LPM, consistindo uma ferramenta essencial na identificação e quantificação das lacunas nacionais, e de alguma forma, densificar e robustecer as propostas de força que contribuirão para esse processo de revisão (J.M. Palma, *op. cit.*; R.M. Ferreira, *op. cit.*).

Conforme exposto por R.M. Ferreira (*op. cit.*), este aspeto é extremamente relevante, sendo que o projeto para a próxima ASMC, a realizar em 2021, contempla já uma avaliação de estado de todos os vetores, e não apenas o Material e Pessoal.

Ainda, verifica-se a necessidade transversal às entidades executoras da LPM, quanto à maturidade e proficiência dos recursos humanos (RH) afetos à capacidade de GP, condição essencial para a fiabilidade da informação residente no EPM, e o eventual incremento dos seus requisitos (R.M. Ferreira, *op. cit.*). No EMGFA, a maturidade em GP é transversalmente



baixa, sendo necessário aumentar a formação e conhecimento do pessoal envolvido tanto na execução, como no planeamento e controlo (R.M. Ferreira, *op. cit.*).

Na Marinha, a maturidade em GP não é transversal em toda a organização, sendo que as áreas respeitantes a atividades, calendário e despesas do projeto, apresentam já uma maturidade muito elevada, enquanto que as respeitantes à gestão de *stakeholders*, comunicação, qualidade e risco, carecem de desenvolvimento (J.M. Palma, *op. cit.*).

Quanto ao Exército, R.D. Pereira (*op. cit.*) salientou que a maioria dos gestores de projeto e pessoal envolvido no processo da LPM, estão em acumulação de funções, pelo que é muito difícil ter pessoal experiente, sendo necessário profissionalizar mais todo este processo, podendo ser uma solução, o eventual recurso ao recrutamento de pessoal civil.

Relativamente à Força Aérea, por razões de gestão de pessoal, não é possível assegurar os níveis de maturidade em GP, verificando-se uma assimetria significativa em termos da competência dos gestores de projeto (M.F. Martins, *op. cit.*).

Estando a LPM intimamente ligada à operacionalização da estratégia militar, na sua dimensão genética, tanto o EMGFA como os Ramos contemplam o investimento militar nas suas Diretivas Estratégicas vigentes, com Objetivos Estratégicos, Objetivos Operacionais ou Linhas de Ação, Iniciativas Estratégicas e Indicadores, que materializam e evidenciam este alinhamento, sendo que os indicadores, referem-se, maioritariamente, à execução financeira da LPM, numa dimensão quantitativa (J.M. Palma, *op. cit.*; M.F. Martins, *op. cit.*; R.D. Pereira, *op. cit.*; R.M. Ferreira, *op. cit.*).

4.3 Síntese Conclusiva

Face ao acima exposto, e em resposta à QD1, *Qual é a atual avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares em Portugal?*, conclui-se que o modelo de monitorização e controlo de execução da LPM implementado, respeita o Despacho n.º 7355/2020, de 17 de julho, consistindo num modelo misto, assente no SIGDN, para informação orçamental e financeira, e no EPM, que propicia dados dos projetos da LPM, na sua dimensão de planeamento e execução material.

Este modelo é focado no elemento Material, tendo sido objeto de melhorias, nomeadamente com a adoção de um modelo de ficha de projeto que apresenta a seguinte informação acrescida:

- Mapa de Objetivos, Indicadores e Metas;
- Entregáveis do Projeto e respetiva Programação Financeira;



– Sistema RAD (*Red, Ambar, Green*), para facilitar a identificação do estado dos projetos;

– *Targets* NATO e prioridades do CDP da UE, permitindo mapear a sua correlação com os projetos da LPM.

No entanto, a informação vertida nos RELPM não é homogénea, em termos de rigor e fiabilidade, dado ter origem nas entidades executoras, com diferentes níveis de maturidade em GP.

As diversas auditorias do TdC e IGDN têm reiterado a necessidade de definir indicadores de desempenho para medição integrada da execução física e financeira dos projetos, e do seu contributo para a edificação das capacidades, sem os quais não é possível concluir quanto à eficiência e eficácia da execução da LPM.

No âmbito do GAPD e DGRDN, encontra-se em estudo um modelo que permita monitorizar o desenvolvimento das capacidades militares quanto à sustentação do SF e cumprimento dos *Targets OTAN*, bem como o alinhamento com o CDP da UE.

Conclui-se, igualmente, que o modelo mais adequado aos requisitos identificados, deverá prever a monitorização dos projetos da LPM, através de métricas de desempenho associadas a todos os elementos de capacidade e que potenciem medir e quantificar a sua edificação.



5. **Praxis de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares**

Analisa-se neste capítulo o modo como França, Itália, Austrália e Reino Unido (RU) avaliam o desempenho de eficiência do investimento militar, e responde-se à QD2.

5.1 **França**

A LPM vigente, aprovada pela *Loi n.º 2018-607*, de 13 de julho, considera a programação militar para os anos 2019-2025, dispondo, no seu ponto 3.2., relativamente à renovação das Capacidades Operacionais das FFAA¹¹:

La LPM 2019-2025 préserve, tout d’abord, le calendrier des commandes et des livraisons des programmes d’armement résultant de la précédente LPM. [...]. En dernier lieu, elle prépare l’avenir et la supériorité opérationnelle future des armées, en finançant les programmes d’avenir [...].

No final deste ponto 3.2., é apresentado um quadro com a situação das existências e entregas previstas para o período de 2019-2025¹², relativamente aos principais equipamentos/meios.

No âmbito do *Projet de Loi de Finances* (PLF) para 2021, o *Ministère Des Armées* produziu informação dedicada ao terceiro ano de execução da LPM (2021), apresentando-se no Anexo B informação respeitante às encomendas e entregas de importantes equipamentos/meios militares, previstos ocorrer neste ano.

A monitorização da execução da LPM, na componente de avaliação de desempenho quanto ao investimento publico alocado ao reequipamento das FFAA, é efetuada anualmente através do *Projet Annuel de Performances* (PAP), anexo ao PLF, e dos *Rapports Annuels de Performances* (RAP), anexos ao *Projet de Loi de Règlement du budget et d’approbation des comptes* (PLR). Estes relatórios são autonomizados por missão, sendo que, no caso do presente trabalho, interessa atentar na informação respeitante à *Missão Défense*.

No PAP são identificadas as metas esperadas atingir para os vários indicadores de desempenho, para o ano a que respeita o PLF, com informação histórica da sua execução nos últimos três anos. O RAP identifica a execução dos indicadores, contrapostos às previsões efetuadas no PAP; refere os desvios e descreve a análise dos resultados, em termos de *milestones*, encomendas, entregas e execução financeira dos principais projetos de

¹¹ Optou-se por deixar o texto original em francês, por se entender que é de fácil compreensão e salvaguardar, assim, o sentido do legislador.

¹² *Parcs d’équipements et livraisons des principaux équipements.*



aquisição de equipamento, explicando as razões que justificam o desempenho alcançado (PLF, 2020; PLR, 2020).

A Missão *Défense* centra a sua ação anual, e plurianual, tendo como objetivo um modelo de FFAA completo, sustentável e durável, conforme descrito na “Ambição 2030”, previsto na LPM 2019-2025 (PLF, 2020, p. 10), e contemplando quatro PO:

- Programa 144 - Ambiente e prospetiva da política de defesa;
- Programa 178 – Preparação e emprego das forças;
- Programa 212 – Apoio da política da defesa;
- Programa 146 - Equipamento das forças.

Em razão da matéria, interessa abordar o Programa 146 – Equipamento das forças, dado que visa dotar as FFAA de armamento e equipamento necessário para cumprir as suas missões, e também contribui para o desenvolvimento e manutenção das perícias industriais francesas ou europeias.

O Programa 146 é coliderado pelo CEMGFA e pelo Diretor-Geral do Armamento, no âmbito das respetivas responsabilidades, contemplando os principais eventos em 2021 relacionados com os projetos de aquisição de equipamentos militares, nomeadamente as principais entregas e as principais encomendas previstas (PLF, 2020, p. 312).

O resumo dos objetivos, indicadores e subindicadores de desempenho encontra-se descrito no Quadro 1, sendo que:

– Para atingir o objetivo 1 - Disponibilizar os armamentos e equipamentos necessários para o sucesso das operações das FFAA (focado na Missão), o Ministério das FFAA dirige os seus esforços para:

- A satisfação das necessidades operacionais expressas pelas FFAA (indicador 1.1);
- O controlo dos prazos das entregas de armamento e equipamento (indicador 1.2);
- A consolidação de uma base industrial e tecnológica europeia de defesa, através do lançamento de operações de armamento em cooperação (indicador 1.3) (PLF, 2020, p. 314).

– Quanto ao objetivo 2 - Garantir a máxima eficiência nas despesas dos equipamentos das FFAA (focado na Eficiência), o *Ministère Des Armées* centra-se na:

- Eficácia dos processos relacionados com as despesas (indicador 2.1);
- Fiabilidade das suas previsões financeiras (indicador 2.2) (PLF, 2020, p. 316).



Quadro 1 – Objetivos, Indicadores e Subindicadores de desempenho

Objetivo	Indicador	Subindicador
1. Disponibilizar os armamentos e equipamentos necessários para o sucesso das operações das FFAA (MISSÃO)	1.1. Taxa de realização dos equipamentos	1.1.1. Progresso na execução das principais operações de armamento
		1.1.2. Progresso na realização das principais operações de armamento do sistema de forças de comando e controlo da informação
		1.1.3. Progresso na realização das principais operações de armamento do sistema de forças projeção-mobilidade-apoio
		1.1.4. Progresso na realização das principais operações de armamento do sistema de forças de empenhamento e combate
		1.1.5. Progresso na realização das principais operações de armamento do sistema de forças de proteção e segurança
		1.1.6. Taxa de realização das entregas valorizadas
	1.2 Variação média anual dos prazos de realização das principais operações de armamento	
	1.3. Taxa de progresso no lançamento de novos programas em cooperação	
2. Garantir a máxima eficiência nas despesas dos equipamentos das FFAA (EFICIÊNCIA)	2.1 Eficiência do processo de pagamento	2.1.1. Montante dos juros de mora pagos
		2.1.2. Montante dos juros de mora/montante dos pagamentos
	2.2 Variação média anual dos desvios à conclusão das principais operações de armamento	

Fonte: Adaptado a partir de PLF (2020, pp. 314-317).

5.2 Itália

O investimento em equipamento militar é financiado pelo Fundo de Investimento para as Administrações Centrais, criado pela Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2019 (Legge n.º 145/2018, de 30 de dezembro), com o objetivo de relançar os investimentos das administrações centrais do Estado, com um orçamento total de cerca de 43,6 mil M€, para os anos de 2019 a 2033, sendo que 13,6% desse financiamento foi consignado ao *Ministero della Difesa* (MdD).

A monitorização e a avaliação do desempenho da execução deste Fundo são desenvolvidas através do *Piano della Performance* (PdP), produzido até 31 de janeiro do ano a que respeita, e do *Relazione sulla Performance* (RsP), correspondente ao ano anterior, elaborados pelo MdD (MdD, 2020a; MdD, 2020b).

Para o efeito, à semelhança dos outros departamentos do Estado, o MdD gere Objetivos Estratégicos (OBS), com alcance de três anos, e Objetivos Operacionais (OBO), a atingir no ano, cada um deles com uma descrição sumária, acompanhados por indicadores e metas, que garantem a sua mensurabilidade (MdD, 2020a).

Anualmente, o MdD implementa o alinhamento temporal entre os ciclos de desempenho, de programação financeira e de programação estratégica, sendo que todos os objetivos estratégicos e/ou estruturais, indicados na LOE, coincidem com os OBS preconizados para o MdD, com os quais avalia o seu desempenho organizacional, reportado no PdP (MdD, 2020a, p. 27). Os OBS, são decompostos em OBO, de segundo nível, ou Programa Operativo, de terceiro nível, tal como descrito na Figura 5 (MdD, 2020a, p. 27).

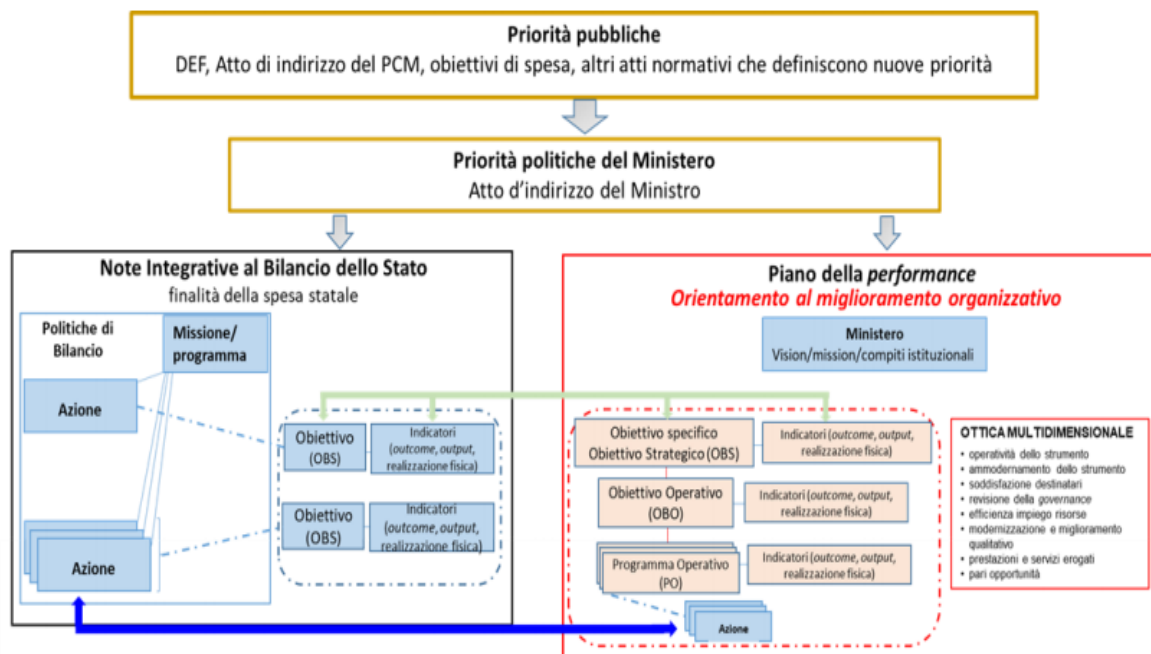


Figura 5 – Alinhamento entre os ciclos de desempenho, programação financeira e programação estratégica
Fonte: MdD (2020a, p. 27).

Para o PdP 2020-2022, o MdD (2020a), tem atribuídos diversos OBS, ressaltando-se, considerando o objeto do presente estudo, o OBS10 – “Garantir a modernização, renovação e apoio às capacidades das FFAA”, que visa assegurar a manutenção das futuras capacidades operacionais e de empregabilidade dos meios militares, através da implementação de programas de modernização, renovação e adaptação tecnológica.

O OBS10 (MdD, 2020a) tem associados dois indicadores: 1 – *Evolução dos contratos em execução, no que diz respeito aos cronogramas correspondentes*, e 2 – *Realização dos projetos planeados com alta prioridade*, através dos quais se medem as atividades de



formalização/execução contratual da modernização, renovação, adaptação tecnológica e manutenção da eficiência de veículos, aeronaves, navios, equipamentos e armamento das FFAA. Na Figura 6 apresentam-se os resultados destes indicadores registados no RsP 2019 (MdD, 2020b, p. 85).

Priorità Politica	2 - AMMODERNAMENTO DELLO STRUMENTO						
Data inizio	01/01/2019						
Data fine	31/12/2021						
Centro di responsabilità	SEGRETARIATO GENERALE						
Ente responsabile	SMD						
Referente responsabile	Capo SMD						
Stato di avanzamento	COMPLETATO						
Descrizione indicatori	Tipo	Unità misura	Valore rilevato 31/12/2018	Valore iniziale	Valore obiettivo progr.	Valore obiettivo rimod.	Valore rilevato 31/12/2019
Grado di avanzamento dei contratti in esecuzione rispetto ai corrispondenti cronoprogrammi	Risultato (output)	Valore percentuale	89,63%	0%	≥95,00%	//	92,42%
Grado di realizzazione delle imprese programmate in alta priorità	Risultato (output)	Valore percentuale	79,10%	0%	≥90,00%	//	81,15%
Risorse finanziarie (€)	Programmato			Stanziano a L.V.			
	1.898.982.473,00 €			2.113.368.112,00 €			
Valore percentuale di raggiungimento dell'obiettivo							
			2018	2019			
Indice di Realizzazione Fisica			92,22%	94,32%			
Indice di Realizzazione Finanziaria			96,09%	94,25%			

Figura 6 – OBS 10, Garantir a modernização, renovação e apoio às capacidades das FFAA
Fonte: MdD (2020b, p. 85).

No Anexo C apresentam-se os OBS e OBO definidos para o triénio 2020-2022 e 2020, respetivamente, incorporados no PdP 2020-2022 do MdD (2020a).

Para efeitos de *accountability* o PdP 2020-2022 é tornado público através do *site* institucional do MdD, na secção "Administração Transparente", e do "Portal de Desempenho", sendo encaminhado para o respetivo TdC, para revisão da sua legalidade (MdD, 2020a, p. 37).

5.3 Austrália

A monitorização pormenorizada dos principais projetos de reequipamento militar, desenvolvidos pelo *Department of Defence* (DoD), é efetuada através do *Major Projects Report* (MPR), produzido anualmente por indicação do *Joint Committee of Public Accounts and Audit* (JCPAA) do Parlamento, que emana as diretrizes para a sua elaboração (*Australian National Audit Office* [ANAO], 2020, p. 3).

Este MPR tem como objetivo aumentar a transparência e *accountability* dos principais projetos de aquisição de equipamento de defesa do DoD, indo ao encontro das necessidades



de informação dos principais *stakeholders* da Defesa, nomeadamente o Parlamento e os cidadãos, decorrente do seu alto custo e contribuição para a segurança nacional, dos desafios inerentes à sua conclusão dentro do orçamento e cronograma definidos, e “entrega” da capacidade, e ainda a sua contribuição para os objetivos da política industrial e de emprego (ANAO, 2020, p. 3).

Neste seguimento, salienta-se que o MPR compreende a informação e comentários sobre os projetos principais selecionados pela Defesa, e a análise e validação dessa informação pelo ANAO, estando organizado em quatro partes (Figura 7) (ANAO, 2020, p. 7). O DoD elabora as fichas de projetos (*Project Data Summary Sheets*) (PDSS) dos projetos selecionados, de acordo com as diretrizes endossadas pelo JCPAA (ANAO, 2020, p. 7).

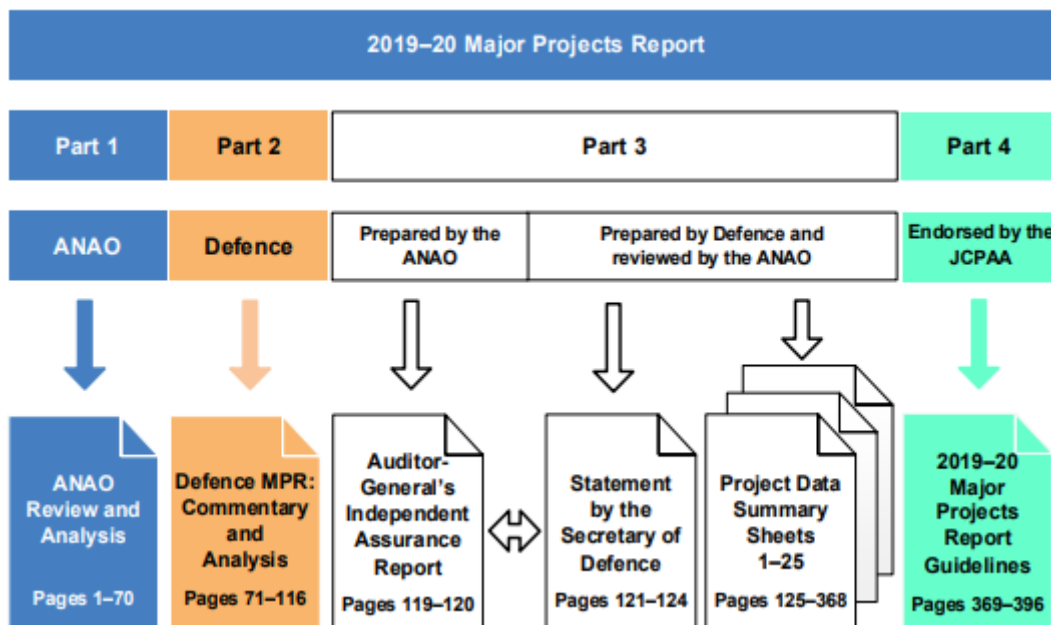


Figura 7 – Estrutura do *Major Projects Report* 2019-20
Fonte: ANAO (2020, p. 7).

Os projetos selecionados para este relatório obedecem a critérios definidos pelo JCPAA¹³, constituindo parte do total dos projetos de aquisição geridos pelo MoD (ANAO, 2020, p. 3). Em 2020 foram geridos 206 projetos de aquisição, em várias fases do ciclo de vida, num custo total 130,5 mil milhões de dólares australianos (AUD), sendo que para 2019-20 o seu orçamento era de 8,7 mil milhões de AUD (ANAO, 2020, p. 3). O MPR de 2019-

¹³ Para o MPR 2019-20, os critérios foram os seguintes (ANAO, 2020, p. 374): projetos admitidos apenas um ano após a sua aprovação; orçamento total aprovado do projeto, superior a 150 milhões AUD; o projeto deve ter, pelo menos, três anos de entrega de ativos remanescentes; o projeto deve ter, pelo menos, 50 milhões AUD ou 10% (o que for maior) do seu orçamento remanescente, nos próximos dois anos; e um máximo de cinco novos projetos num só ano.



20 identifica 25 projetos, listados na Figura 8, com um custo total de 78,7 mil milhões de AUD, representando 60% do orçamento total dos projetos desenvolvidos no DoD (ANAO, 2020, p. 4).

Project Number (Defence Capability Plan)	Project Name (on Defence advice)	Abbreviation (on Defence advice)	Approved Budget \$m
AIR 6000 Phase 2A/2B	New Air Combat Capability ³	Joint Strike Fighter	16,631.3
SEA 4000 Phase 3	Air Warfare Destroyer Build ³	AWD Ships	9108.9
SEA 5000 Phase 1	Future Frigates	Future Frigates	6291.8
SEA 1000 Phase 1B	Future Submarines Design Acquisition ³	Future Subs	5925.8
LAND 400 Phase 2	Combat Reconnaissance Vehicles ³	Combat Recon. Vehicles	5761.7
AIR 7000 Phase 2B	Maritime Patrol and Response Aircraft System	P-8A Poseidon	5362.4
AIR 9000 Phase 2/4/6	Multi-Role Helicopter ³	MRH90 Helicopters	3773.9
SEA 1180 Phase 1	Offshore Patrol Vessel ³	Offshore Patrol Vessel	3701.4
AIR 5349 Phase 3	EA-18G Growler Airborne Electronic Attack Capability	Growler	3505.9
LAND 121 Phase 3B	Medium Heavy Capability, Field Vehicles, Modules and Trailers ³	Overlander Medium/Heavy	3398.6
AIR 9000 Phase 8	Future Naval Aviation Combat System Helicopter	MH-60R Seahawk	3219.3
LAND 121 Phase 4	Protected Mobility Vehicle – Light (PMV-L) ³	Hawkei	1987.5
AIR 8000 Phase 2	Battlefield Airlift – Caribou Replacement ³	Battlefield Airlifter	1439.2
AIR 7000 Phase 1B	MQ-4C Triton Remotely Piloted Aircraft System	MQ-4C Triton	1311.4
SEA 1654 Phase 3	Maritime Operational Support Capability	Repl Replenishment Ships	1084.7
AIR 5431 Phase 3	Civil Military Air Management System ³	CMATS	975.6
LAND 200 Tranche 2	Battlefield Command System ³	Battlefield Command System	969.7
JP 2072 Phase 2B	Battlespace Communications System Phase 2B	Battle Comm. Sys. (Land) 2B	947.1
SEA 1439 Phase 5B2	Collins Class Communications and Electronic Warfare Improvement Program	Collins Comms and EW	610.7
SEA 3036 Phase 1	Pacific Patrol Boat Replacement	Pacific Patrol Boat Repl	504.3
LAND 53 Phase 1BR	Night Fighting Equipment Replacement	Night Fighting Equip Repl	446.7
SEA 1439 Phase 3	Collins Class Submarine Reliability and Sustainability ⁴	Collins R&S	445.8
SEA 1442 Phase 4	Maritime Communications Modernisation	Maritime Comms	444.0
SEA 1448 Phase 4B	ANZAC Air Search Radar Replacement	ANZAC Air Search Radar Repl	429.4
JP 2008 Phase 5A	Indian Ocean Region UHF SATCOM	UHF SATCOM	422.1
Total	25		78,699.2

Figura 8 – Projetos do MPR 2019-20 e orçamentos aprovados, em 30 de junho de 2020

Fonte: ANAO (2020, p. 5).

Acrescenta-se que as PDSS incluem informação não classificada sobre o desempenho do projeto (ANAO, 2020, p. 8), compreendendo o conteúdo identificado no Quadro 2¹⁴.

¹⁴ Optou-se por deixar o texto original em inglês por se entender que é de fácil compreensão e salvaguardar assim melhor, o sentido do seu conteúdo.



Quadro 2 – Informação das *Project Data Summary Sheets*

Secção	Conteúdo
Project Header	Name; capability and acquisition type; Capability Manager; approval dates; total approved and in-year budgets; stage; complexity; and an image.
Section 1—Project Summary	Description; status including financial assurance and contingency statement; and context, including background, uniqueness, major risks and issues, and other current sub-projects.
Section 2—Financial Performance	Budgets and expenditure; variances; and major contracts in place.
Section 3—Schedule Performance	Information on design development; test and evaluation; and forecasts and achievements against key project milestones, including Initial Materiel Release (IMR), Final Materiel Release (FMR), Initial Operational Capability (IOC) and Final Operational Capability (FOC).
Section 4—Materiel Capability Delivery Performance	Summary of Defence’s assessment of its expected delivery of key capabilities, the extent to which milestones were achieved (particularly where caveats are placed on the Capability Manager's declaration of significant milestones), and a description of the constitution of each key milestone.
Section 5—Major Risks and Issues	Major risks and issues of the project and remedial actions undertaken for each.
Section 6—Project Maturity	Summary of the project’s maturity, as defined by Defence, and a comparison against the benchmark score.
Section 7—Lessons Learned	Key lessons that have been learned at the project level.
Section 8—Project Line Management	Current project management responsibilities within Defence.

Fonte: Adaptado a partir de ANAO (2020, p. 8).

As principais dimensões do desempenho dos projetos incluídos no MPR, são o desempenho (ANAO, 2020, p. 37):

- De custos, que inclui a percentagem do orçamento executado, alterações do orçamento desde a sua aprovação, alterações do orçamento registadas durante o ano e despesas no ano;
- Do prazo, que integra a percentagem de tempo decorrido, desvio total do prazo e mudanças do prazo verificadas durante o ano; e
- De execução material, que agrega a percentagem das principais entregas de material.

Para o efeito de avaliação do desempenho são utilizados os conceitos descritos no Quadro 3.



Quadro 3 – Conceitos a utilizar na avaliação de desempenho

Conceito	Descrição
<i>Initial Materiel Release (IMR)</i>	<i>Milestone</i> que regista as entregas iniciais do processo de aquisição, requeridas para atingir a <i>Initial Operational Capability (IOC)</i> .
<i>Initial Operational Capability (IOC)</i>	Relativo à entrada em serviço do primeiro subconjunto de um sistema de capacidade que pode ser empregue operacionalmente. A declaração da IOC é comunicada pelo Gestor de Capacidades.
<i>Final Materiel Release (FMR)</i>	<i>Milestone</i> que regista as entregas finais do processo de aquisição, requeridas para alcançar a <i>Final Operational Capability (FOC)</i> .
<i>Final Operational Capability (FOC)</i>	Relativo à entrada em serviço do subconjunto final de um sistema de capacidade que pode ser empregue operacionalmente. A declaração da FOC é efetuada pelo Gestor de Capacidades.

Fonte: Adaptado de ANAO (2020, p. ix).

Releva-se que as medidas de desempenho do âmbito material indicam uma previsão do elemento Material da capacidade, contraposta aos *milestones* da FMR, não incluindo os fatores fundamentais para a capacidade (como o pessoal), e não sendo, necessariamente, indicativa da capacidade final de cada projeto, para produzir o efeito final de capacidade pretendido (ANAO, 2020, p. 90).

5.4 Reino Unido

O *Ministry of Defence (MoD)* publica anualmente o *Equipment Plan (EqP)*, que estabelece o seu investimento previsto para os próximos dez anos em equipamentos e projetos de apoio para as FFAA e procede à avaliação da viabilidade do seu financiamento, tendo em consideração o seu orçamento futuro (*National Audit Office [NAO]*, 2021, p. 5).

O EqP mais recente abrange o período 2020-2030, evidenciando que o MoD atribuiu um orçamento de 190 mil milhões de libras a equipamentos e projetos de apoio, 41% do total do seu orçamento previsto (NAO, 2021, p. 5).

Em paralelo, o EqP é objeto de auditoria pelo NAO, o qual emite um relatório sobre a avaliação do MoD relativamente ao financiamento deste plano, e a sua resposta aos desafios financeiros que enfrenta (NAO, 2021, p. 5).

Ainda neste âmbito, adianta-se que o EqP contempla uma *Project Performance Summary Table 2020*, com informação sobre a identificação dos projetos e sua descrição, custo (aprovado e variações), prazo (data esperada de entrada ao serviço e variações) e *Key User Requirements (KURs)* (já cumpridos, por cumprir e alterações) (MoD, 2021).



Até 2015, o MoD produziu o MPR, fornecendo dados sobre o custo, tempo e desempenho dos maiores projetos da Defesa, relatório este que, tal como o EqP, era avaliado pela NAO, revendo as informações subjacentes às variações do ano, para as três dimensões referidas (NAO, 2015, p. 5).

Desde 2009, o MPR consagrou um maior enfoque nas avaliações da “entrega” da capacidade global, não se cingindo apenas no equipamento (NÃO, 2009, p. 6). As *Defence Lines of Development* (DLD) possibilitam avaliar o desenvolvimento dos diferentes elementos da capacidade, que necessitam de ser reunidos para “entregar” essa capacidade, permitindo, por parte do MoD, uma avaliação do *status* do progresso de cada vetor da capacidade, e não apenas do próprio equipamento (NAO, 2009, pp. 6-7).

No Anexo D apresenta-se a informação de uma ficha de projeto (*project summary sheet*) integrada no MPR 2015, relativamente ao desempenho das DLD, bem como a sua variação, face ao MPR do ano anterior.

Os projetos a incluir no MPR cumprem os seguintes requisitos: os maiores 15 projetos de investimento em termos da previsão de despesas futuras, aquando da sua aprovação inicial; os dez maiores (em volume financeiro) projetos ainda em fase de avaliação, ou, um dos cinco projetos significativos, de apoio aos equipamentos em serviço (NAO, 2009, p. 7).

A *Infrastructure and Projects Authority* (IPA) é o centro de *expertise* do governo britânico para infraestruturas e grandes projetos, elaborando o *IPA annual report on Major Projects*, sendo o último respeitante a 2019-2020, que incide sobre o designado *Government Major Projects Portfolio* (GMPP), composto pelos projetos e programas geridos pelo governo, de maior dimensão, mais inovadores e de maior risco (IPA, 2020a, pp. 4-5).

Este GMPP contempla quatro categorias de projetos: “infraestruturas e construção”, “transformação governamental e serviços”, “capacidade militar” e “informação, comunicações e tecnologia”, sendo que para 2019-2020, o GMPP inclui 125 projetos, sendo 30 da área da Defesa (IPA, 2020a, p. 5).

Os projetos de “capacidade militar” são vitais para o funcionamento eficaz das FFAA, assegurando que estas têm os recursos e pessoal corretos, sendo geridos pelo MoD (IPA, 2020a, p. 9). Estes projetos são da maior complexidade e importância estratégica, correspondendo à segunda maior categoria, em termos de custo total (162 mil milhões de libras), e tendem a ser mais longos do que outras categorias, apresentando uma duração média prevista de 15 anos (IPA, 2020a, p. 9).



O IPA avalia a probabilidade de cada projeto “entregar” os seus objetivos, em tempo e custo, através de *Delivery Confidence Assessments* (DCA), atribuindo uma classificação a partir de uma categorização em cinco grupos, abrangendo uma gama de vermelho a verde, indicando a probabilidade de “entrega” bem-sucedida e nível de riscos associados (Figura 9) (IPA, 2020a, p. 13). Os DCA não refletem a abrangência do desempenho do projeto, mas refletem a probabilidade de sucesso de um projeto numa dada fotografia temporal, caso os problemas e os riscos não sejam debelados (IPA, 2020a, p. 13).

■ **Green**

Successful delivery of the project on time, budget and quality appears highly likely and there are no major outstanding issues that at this stage appear to threaten delivery significantly.

■ **Amber/Green**

Successful delivery appears probable; however, constant attention will be needed to ensure risks do not materialise into major issues threatening delivery.

■ **Amber**

Successful delivery appears feasible but significant issues already exist, requiring management attention. These appear resolvable at this stage and, if addressed promptly, should not present a cost/schedule overrun.

■ **Amber/Red**

Successful delivery of the project is in doubt, with major risks or issues apparent in a number of key areas. Urgent action is needed to address these problems and/or assess whether resolution is feasible.

■ **Red**

Successful delivery of the project appears to be unachievable. There are major issues with project definition, schedule, budget, quality and/or benefits delivery, which at this stage do not appear to be manageable or resolvable. The project may need re-scoping and/or its overall viability reassessed.

■ **Reset**

A significant change to a project's baseline which involves a business case refresh or change.

■ **Exempt**

Data can be exempt from publication under exceptional circumstances and in accordance with Freedom of Information requirements – i.e national security.

Figura 9 – Explicação das classificações de cores das DCA

Fonte: IPA (2020a, p. 32).

Por último, salienta-se que o detalhe do GMPP é disponibilizado ao público através de ficheiro *Excel*, o qual inclui informação sobre a sua descrição, DCA, execução temporal e financeira, e comentários departamentais sobre as justificações dos resultados e as medidas tomadas (IPA, 2020b).

5.5 Síntese Conclusiva

Tendo em consideração o acima exposto, e em resposta à QD2, *Quais são as praxis de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares?*, conclui-se que França, Itália, Austrália e RU evidenciam mecanismos de monitorização e avaliação de desempenho do investimento público alocado à Defesa.

Conclui-se ainda que França e Itália asseguram a sincronização temporal dos ciclos de programação estratégica, orçamental e de desempenho, considerando objetivos estratégicos e operacionais associados à LPM, LO e relatórios de contas anuais.



Por seu turno, Austrália e RU densificam o controlo dos projetos, através de informação pormenorizada, prevista nas fichas de projeto dos *Major Projects*, com *milestones* e métricas de avaliação, nas dimensões financeira, prazos, e execução material, incluindo, no caso do RU, o desempenho ao nível dos restantes elementos de capacidade, para além do Material.

Os quatro países têm como denominador comum, o controlo com maior granularidade dos designados *Major Projects*, a próxima avaliação dos resultados de desempenho pelo órgão nacional responsável pela auditoria do Estado, os respetivos TdC, bem como a disponibilização pública dos resultados, numa perspetiva de *accountability* e transparência, face aos vários *stakeholders*.



6. Proposta de modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares

Considerando, por um lado, as recomendações do TdC e IGDN, e, por outro lado, as necessidades identificadas pelas entidades de referência, quanto à evolução do atual modelo de monitorização e controlo da execução da LPM, considera-se pertinente proceder à sua alteração, em duas dimensões: “atualização das fichas de projeto”, e “monitorização estratégica e *accountability*”, daí decorrendo a alteração da associada legislação.

6.1 Atualização das Fichas de Projeto

Encontram-se identificados no Apêndice D, os 27 projetos principais da LPM 2019¹⁵, referenciados como projetos estruturantes pelo MDN, EMGFA e Ramos (A.A. Coelho, *op. cit.*; J.M. Palma, *op. cit.*; M.F. Martins, *op. cit.*; R.D. Pereira, *op. cit.*; R.M. Ferreira, *op. cit.*), representando 67% do valor previsto na Lei para o 1.º Quadriénio (2019-2022) e 72% do valor total para a programação contemplada até 2030.

Tendo como objeto estes projetos principais, o modelo aqui apresentado propõe que seja:

- Incrementado o nível de informação nas Fichas Resumo de Projeto (FRP) dos projetos principais, conforme Apêndice E, tendo em consideração os requisitos de monitorização da execução financeira (despesa), temporal (prazos) e material (entregáveis) dos projetos, avaliado o seu contributo para a edificação das capacidades, e concluída a eficiência (e eficácia) da execução da LPM;
- Acompanhado, de forma sincronizada, o cumprimento dos *Targets* OTAN e o alinhamento com o CDP da UE;
- Contemplado o desenvolvimento dos elementos de capacidade, para além do Material, com enfoque na avaliação da “entrega” da capacidade global.

6.2 Monitorização estratégica e *accountability*

Em linha com o preconizado por J.M. Palma (*op. cit.*), M.F. Martins (*op. cit.*) R.D. Pereira (*op. cit.*) e R.M. Ferreira (*op. cit.*), a LPM deve contemplar os projetos de investimento militar estruturantes, associados a objetivos estratégicos, com indicadores de desempenho e a descrição dos principais *milestones*. Neste sentido, o modelo aqui elencado propõe que seja:

¹⁵ Correspondem a 29% da totalidade dos projetos (n=93) previstos na LPM 2019, para o período de 2019 a 2030.



– Considerada a envolvente estratégica da execução da LPM, dado visar a programação do investimento público das FFAA, com impacto direto nas capacidades militares do SF, materializando a estratégia genética militar;

– Adotado um ciclo de monitorização e acompanhamento com três fases, assegurando o alinhamento com os ciclos de planeamento estratégico, orçamental e de desempenho/prestação de contas:

- LPM (Plurianual). Com objetivos estratégicos e indicadores, com metas, respeitantes ao 1.º quadriénio, conforme Apêndice F;
- LOE (anual). Integrado no PO 007 - Defesa, são identificadas, (ou, em caso de necessidade, atualizadas) as metas dos indicadores (dos objetivos) previstos na LPM, indicando igualmente os principais *milestones* planeados para esse ano (contratos, encomendas, entregas);
- CGE (anual). O reporte da avaliação de desempenho dos objetivos e indicadores é refletido na CGE, no PO 007 – Defesa, justificando os eventuais desvios, e descrevendo os principais *milestones* alcançados.

– Aumentada a transparência e *accountability* dos principais projetos da LPM, divulgando no Portal da Defesa, após o seu envio à AR, o RELPM anual, juntamente com as FRP, salvaguardando matéria reservada. Neste âmbito, tal como referido por R.D. Pereira (*op. cit.*) e R.M. Ferreira (*op. cit.*), poderá ser equacionada a produção de uma publicação dedicada, alinhada com uma estratégia de comunicação direcionada para informação pública, possibilitando uma visualização gráfica mais apelativa e simplificada.

6.3 Proposta de alteração legislativa

Na esteira do acima referido, o modelo que aqui se propõe passa, ainda, pela adoção de alteração legislativa, apresentada na Figura 10¹⁶, tendo como referência a LPM 2019.

¹⁶ O Anexo II mencionado no n.º 1 do art.º 2-A é conforme o Apêndice F – Objetivos e Indicadores de Desempenho.



<p>SECÇÃO II Execução e acompanhamento</p> <p>Artigo 2.º Competências para a execução</p> <p>[...].</p> <p style="text-align: center;"><i>[Artigo 2.º - A - <u>Monitorização estratégica</u></i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. A monitorização estratégica da avaliação do desempenho da execução da programação do investimento público das FFAA, em matéria de armamento e equipamento, é desenvolvida através da avaliação da prossecução dos objetivos estratégicos, e indicadores de desempenho, previstos no <u>anexo II</u> à presente Lei.</i><i>2. A lei que aprova o Orçamento do Estado, identifica, no âmbito do PO 007 – Defesa, as metas dos indicadores do ano, podendo, em caso de necessidade, ser atualizadas, indicando igualmente os principais marcos previstos para esse exercício.</i><i>3. O reporte anual da avaliação de desempenho dos objetivos e indicadores é refletido na Conta Geral do Estado, no PO 007 - Defesa, justificando os eventuais desvios, e descrevendo os principais marcos alcançados.]</i><p style="text-align: center;">Artigo 3.º Acompanhamento pela Assembleia da República</p><p>[...]</p>

Figura 10 – Proposta de alteração legislativa

6.4 Síntese Conclusiva

Pelo até aqui estudado, e em resposta à QC, *Qual o modelo que permite avaliar a eficiência do investimento público em recursos militares?*, conclui-se que o modelo de monitorização e controlo da execução da LPM, tendo em vista a avaliação da sua eficiência, deverá ser alterado em conformidade com o supra referido nas dimensões de “atualização das fichas de projeto” e “monitorização estratégica e *accountability*”, passando, ainda, a incluir no corpo da LPM, objetivos estratégicos e indicadores, com metas específicas, respeitantes ao 1.º quadriénio.



7. Conclusões

Os desafios subjacentes à otimização dos recursos financeiros disponibilizados ao Estado por via da receita arrecadada, maioritariamente através dos impostos, evidenciam a importância do conceito de eficiência, associado aos princípios da transparência e *accountability*, inerentes à gestão pública.

Partindo dos conceitos de eficiência e avaliação de desempenho associados à gestão pública, o presente trabalho considerou o estudo do investimento no bem público DN.

Nesta sequência, tratando-se de investimento público em recursos militares, adotou-se o conceito de investimento militar, constituindo a LPM o seu principal instrumento de programação financeira plurianual.

O modelo de avaliação de eficiência de investimento militar estudado, visou apurar, com base em critérios mensuráveis, o contributo da execução da LPM, nas dimensões financeira, física e de realização/contributo para a sustentação e edificação das capacidades previstas no SF 2014, quanto ao vetor Material, sublinhando-se que esta perspetiva de análise de eficiência de investimento militar, tem respaldo em diversas recomendações emitidas pelo TdC e IGDN.

A este propósito, salienta-se que a eficiência está estritamente relacionada com o conceito de "produtividade", importando saber se, tendo em conta os meios disponíveis, as realizações, ou os resultados, foram otimizados, em termos de quantidade, qualidade e cumprimento dos prazos.

Neste contexto, da análise da legislação nacional referente à Administração Financeira do Estado, verificou-se que a avaliação da eficiência, em matéria da autorização da despesa e da otimização dos recursos financeiros do Estado disponibilizados à AP, está plasmada no quadro legislativo vigente, salientando-se, neste âmbito, a LEO e o SNC-AP.

O presente estudo teve, então, como objeto a eficiência do investimento público em recursos militares, delimitando-se, nos domínios: temporal, à atualidade (de 2019 a início de 2021); espacial, aos processos inerentes ao CPDM e LPM, com impacto nos órgãos na esfera da DN; de conteúdo, à análise dos processos do CPDM e LPM, legislação e demais normativo, nacional e de países amigos, designadamente França, Itália, Austrália e RU.

Metodologicamente, pautou-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa, e no estudo de caso, como desenho de pesquisa.

Relativamente ao OE1, *Analisar a atual avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares em Portugal*, e de forma a responder à correspondente QD1,



concluiu-se – tendo por base a análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas a seis entidades de referência e a análise documental –, que o modelo de monitorização e controlo de execução da LPM implementado respeita o Despacho n.º 7355/2020, de 17 de julho, sendo focado no elemento Material. Verificou-se, no entanto, que a informação vertida nos RELPM não é consistente, em termos de rigor e fiabilidade, uma vez que as entidades executoras apresentam diferentes níveis de maturidade em GP. Concluiu-se ainda que diversas auditorias do TdC e IGDN, têm reiterado a necessidade da definição de indicadores de desempenho para medição integrada da execução física e financeira dos projetos, e do seu contributo para a edificação das capacidades, concluindo quanto à eficiência e eficácia da execução da LPM.

Respeitante ao OE2, *Analisar as praxis de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares*, e de forma a dar resposta à QD2, conclui-se – através da análise dos diplomas e normativo de França, Itália, Austrália e RU –, que estes países detêm mecanismos de monitorização e avaliação de desempenho do investimento público em recursos militares, controlando com maior granularidade os *Major Projects*, e disponibilizando publicamente os resultados, numa perspetiva de *accountability* e transparência, face aos diversos *stakeholders*. Adicionalmente, concluiu-se que França e Itália asseguram a sincronização temporal dos ciclos de programação estratégica, orçamental e de desempenho, considerando objetivos estratégicos e operacionais, associados à LPM, LO e relatórios de contas anuais. Por sua vez, Austrália e RU, densificam o controlo dos projetos através de informação pormenorizada, prevista nas fichas de projeto dos *Major Projects*, com *milestones* e métricas de avaliação, nas dimensões financeira, prazos, e execução material, incluindo, no caso do RU, o desempenho de todos os elementos de Capacidade.

Face ao exposto, no que respeita ao OG, *Propor um modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares*, e em resposta à QC, concluiu-se – tendo por base as recomendações do TdC e IGDN, as necessidades identificadas pelas entidades de referência e as *praxis* apuradas de países amigos – ser necessária uma evolução do atual modelo de monitorização e controlo da execução da LPM, em duas dimensões. De um lado, a *atualização das fichas de projeto*. A este nível, foram identificados 27 projetos principais da LPM 2019, referenciados como projetos estruturantes pelo MDN, EMGFA e Ramos, considerando-se ser adequado incrementar a informação das Fichas Resumo de Projeto (FRP) desses projetos, avaliando o seu contributo para a edificação das capacidades, e



concluindo quanto à eficiência (e eficácia) da execução da LPM, bem como contemplar o desenvolvimento de todos os elementos de Capacidade e acompanhar o cumprimento dos *Targets* OTAN e alinhamento com o CDP da UE. De outro, a *monitorização estratégica e accountability*. Neste âmbito, a execução da LPM deve considerar uma envolvente estratégica, assegurando o alinhamento com os ciclos de planeamento estratégico, orçamental e de desempenho/prestação de contas. Para o efeito, o corpo da Lei deverá prever objetivos estratégicos e indicadores, com metas, respeitantes ao 1.º quadriénio. Anualmente, a LOE (integrado no PO 007 – Defesa) deverá identificar as metas desses indicadores (podendo ser atualizadas), e descrever os principais *milestones* (contratos, encomendas, entregas) planeados para esse ano, sendo que a avaliação do desempenho desses objetivos e indicadores deverá ser apresentada na CGE, também no PO 007 – Defesa, justificando os eventuais desvios e descrevendo os principais *milestones* alcançados. O RELPM anual, juntamente com as FRP, deverão ser disponibilizados no Portal da Defesa, podendo ser produzida uma publicação dedicada, com uma visualização gráfica mais apelativa e simplificada, alinhada com uma estratégia de comunicação direcionada para informação pública. O enquadramento legal desta *monitorização estratégica e accountability*, passará por uma alteração legislativa à LPM 2019.

Como principal **contributo para o conhecimento** afigura-se o facto da atualização das fichas de projeto e modelo de monitorização e *accountability* propostos, e que tiveram por base uma metodologia cientificamente validada, poderem ser considerados no modelo nacional, concorrendo para a avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares, e para uma maior fundamentação da decisão, em matéria da autorização da despesa, confluindo, por essa via, para uma otimização na gestão dos recursos financeiros.

Foi identificada como principal **limitação** a este estudo, ainda que lhe tivesse sido alheia e não se constitua como condicionante das conclusões apresentadas, a escassez de histórico de investigação nesta área.

Relativamente a **estudos futuros**, afigura-se pertinente densificar as métricas inerentes aos indicadores associados aos elementos da Capacidade.

Como **recomendações de ordem prática**, sugere-se ao:

– MDN, na dimensão de monitorização estratégica e accountability, a sua tradução em alteração legislativa, aquando do processo de revisão da LPM, e, ao nível da atualização das fichas de projeto, a atualização do normativo vigente, Despacho n.º 7355/2020, de 17 de julho, bem como a adequação dos requisitos de informação do EPM;



– MDN, EMGFA e Ramos, que seja potenciado o investimento da formação das pessoas em GP, para toda a esfera da Defesa, e equacionado o recrutamento de pessoal civil a alocar a este processo, possibilitando um incremento de especialização e permanência de funções em GP.



Referências bibliográficas

- Australian National Audit Office. (2020). *2019–20 Major Projects Report*. Retirado de <https://www.anao.gov.au/work/major-projects-report/major-projects-report-2019-20>
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA). (2019). *Diretiva n.º 059/CEMGFA/19, de 27 de setembro, Diretiva de Planeamento de Forças*. Lisboa: Autor.
- Couto, M. C., & Ferreira, A. C. (2017). *A importância da transparência e accountability na administração local*. Retirado de https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica/finais_site/225.pdf
- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (1992). *Estabelece o regime da administração financeira do Estado*. Diário da República, 1.ª Série, 172, 3502-3509. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (2015). *Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Diário da República, 1.ª Série, 178, 7584-7828. Lisboa: Assembleia da República.
- Despacho n.º 04/MDN//2011, de 31 de janeiro (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Despacho n.º 2536/2020, de 6 de fevereiro (2020a). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar — quadriénio 2019-2022*. Diário da República, 2.ª Série, 38, 36-41. Lisboa: Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Despacho n.º 7355/2020, de 17 de julho (2020b). *Normas e procedimentos no âmbito da gestão integrada dos programas de investimento previstos na Lei de Programação Militar — revogação do Despacho n.º 5408/2004, de 22 de dezembro de 2003*. Diário da República, 2.ª Série, 142, 19-23. Lisboa: Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (s.d.). *Glossário Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework – CAF)*. Lisboa: Autor. Disponível em <https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=AB33F4E8-2A0E-4F19-A1BB-B283A6E19F2E>
- Direção-Geral do Orçamento. (2020). *Conta Geral do Estado 2019. Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*. Lisboa: Autor. Retirado de



<https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2019>

Farinha, N. M. (2021, fevereiro). Lei de Programação Militar. Em Instituto Universitário Militar (via Teams), *Painel - A Lei de Programação Militar e a Lei de Programação de Infraestruturas de Forças*. Painel organizado pelo Instituto Universitário Militar, Lisboa.

Infrastructure and Projects Authority. (2020a). *IPA Annual Report on Major Projects 2019-20*. Retirado de <https://www.gov.uk/government/publications/infrastructure-and-projects-authority-annual-report-2020>

Infrastructure and Projects Authority. (2020b). *Annual Report on Major Projects 2019 to 2020, consolidated data and narratives*. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/898935/GMPP_Government_Major_Projects_Portfolio_data_September_2019.ods

Inspeção-Geral da Defesa Nacional. (2019). *Processo de Planeamento, Execução, Acompanhamento e Reporte da Lei de Programação Militar / Lei das Infraestruturas Militares. Relatório à Marinha*. Lisboa: Autor.

Inspeção-Geral da Defesa Nacional. (2021). *Auditoria ao Acompanhamento da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares na Marinha. Projeto de Relatório*. Lisboa: Autor.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2016). *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 3000, Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*. Viena: Autor. Retirado de <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/>

Legge n.º 145/2018, de 30 de dezembro (2018). *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale*, 302. Retirado de <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/31/18G00172/sg>

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (2015). *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República, 1.ª Série, 178, 7566-7584. Lisboa: Assembleia da República.



Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 2982-2985. Lisboa: Assembleia da República.

Loi n.º 2018-607, de 13 de julho (2018). *Relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense*. *Journal officiel de la République française*, 161. Retirado de <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=js5RHeR4JqgSfiKA17nT4RwZjgCJ5g7nDrxqDEoMGrY=>

Machado, D. M. (2019, março). Public Governance, regulação e Accountability. Em: Ordem dos Contabilistas Certificados, *II Congresso Internacional de Contabilidade Pública: Reforma da Gestão Financeira Pública: Desafios para a investigação e a prática*. Congresso organizado pela Ordem dos Contabilistas Certificados, Lisboa. Retirado de https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/iicicp//finais_site/42.pdf

Mendes, C. P. (2021, fevereiro). Lei de Programação Militar. Em Instituto Universitário Militar (via Teams), *Painel - A Lei de Programação Militar e a Lei de Programação de Infraestruturas de Forças*. Painel organizado pelo Instituto Universitário Militar, Lisboa.

Mendonça, J. C. (2008). *Investimento nas Forças Armadas. Metodologia de avaliação dos benefícios para o Estado e cumprimento das missões das Forças Armadas face ao investimento realizado* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], Pedrouços.

Ministère Des Armées. (2020). *Projet de Loi de Finances, année 2021, Loi de programmation militaire (LPM), année 3*. Retirado de <https://www.defense.gouv.fr/portail/enjeux2/plf-2021/projet-de-loi-de-finances-des-armees-2021-lpm-anne-e-3/editos>

Ministério da Defesa Nacional. (2020). *OE2021. Orçamento do Estado*. Lisboa: Autor. Retirado de <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793950525338794d4449784d6a41794d4445774d5449765247396a6457316c626e527663314e6c6447397959576c7a4c7a516c4d6a41744a544977546d3930595355794d455634634778705932463061585a684a544977543055794d4449784a5449774c5355794d45526c5a6d567a5953557>



94d45356859326c76626d46734c6e426b5a673d3d&fich=4+-
+Nota+Explicativa+OE2021+--+Defesa+Nacional.pdf&Inline=true

Ministério da Defesa Nacional, Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional. (2021).

Relatório da Execução da Lei de Programação Militar reportado ao ano de 2020.

Lisboa: Autor.

Ministero della Difesa (2020a). *Piano della Performance 2020-2022*. Retirado de

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/piano-della-performance-2020-2022>

Ministero della Difesa (2020b). *Relazione sulla Performance, Anno 2019*. Retirado de

<https://performance.gov.it/performance/relazioni-performance/documento/1171>

Ministry of Defence. (2021). *The defence equipment plan 2020. Project Performance*

Summary Table 2020. Retirado de <https://www.gov.uk/government/publications/the-defence-equipment-plan-2020>

Monteiro, N. S. (2018, maio). DOTMLPI-I. Os elementos funcionais de uma capacidade.

Revista da Armada, 529, 4-5. Retirado de

https://www.marinha.pt/conteudos_externos/Revista_Armada/2018/529/files/basic-html/page4.html

National Audit Office. (2009). *The Major Projects Report 2009*. Retirado de

<https://www.nao.org.uk/report/ministry-of-defence-major-projects-report-2009/>

National Audit Office. (2015). *Major Projects Report 2015 and the Equipment Plan 2015*

to 2025. Retirado de <https://www.nao.org.uk/report/major-projects-report-2015-and-the-equipment-plan-2015-to-2025/>

National Audit Office. (2021). *The Equipment Plan 2020 to 2030*. Retirado de

<https://www.nao.org.uk/press-release/the-equipment-plan-2020-2030/>

Nunes, J. A. (2009). *Análise Económica do Investimento Militar* (Trabalho de Investigação

Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], Pedrouços.

Projet de Loi de Finances pour 2021 (2020). *Projets Annuels de Performances, Mission*

Ministérielle Défense. Retirado de

<https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2021/projet-de-loi-de-finances/budget-general/defense>

Projet de Loi de Règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019 (2020).

Rapports Annuels de Performances, Mission Ministérielle Défense. Retirado de



<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-reglement-rap-2019-mission-defense#.YIFWoJBKiM8>

- Rego, A., Cunha, M. P., & Meyer Jr., V. (2019). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 17(2), 43-57.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria geral da estratégia. O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Samuelson, P. A., & Northaus, W. D. (1993). *Economia* (14.^a Ed.) (Fontainha, E. N. & Gomes, J. P., Trad.). New York: McGraw-Hill.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.^a Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Tribunal de Contas. (2016). *Manual de Auditoria de Resultados*. Lisboa: Autor. Retirado de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Pages/Manuais-do-Tribunal-de-Contas.aspx>
- Tribunal de Contas. (2017). *Relatório de Auditoria Execução da Lei de Programação Militar em 2015*. Lisboa: Autor. Retirado de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2017/rel021-2017-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2018). *Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE. Relatório Intercalar V. Relatório n.º 8/2018*. Lisboa: Autor Retirado de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2018/rel008-2018-2s.pdf>



Anexo A — LPM – Relatório de Progresso Anual

Diretiva sobre a execução da Lei de Programação Militar

Relatório de Progresso Anual

Enquadramento Estratégico					
Capacidade					
Projeto LPM					
Data de Início	DD-MM-AAAA	Data de Fim	DD-MM-AAAA	Dotação LPM total do projeto (M€)	XX,XXX M€

RAG Status - Indicadores de Performance			
Execução do Projeto		Execução Orçamental e Financeira	Execução Material
Relação entre a duração do projeto e a data do ponto de situação	R	Relação entre os pagamentos efetuados e os planeados no projeto	Relação entre as entregas realizadas e as entregas planeadas do projeto
Data real de fim do Projeto: DD-MM-AAAA		Pagamentos Previstos para 20AA: NN,NNN M€	

Mapa de Objetivos, Indicadores e Metas

Objetivo	Indicador	Meta em 20AA	
		Prevista	Executada
Objetivo #01 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	Indicador #01 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
	Indicador #02 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
	Indicador #NN <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
Objetivo #02 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	Indicador #01 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
	Indicador #02 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
	Indicador #NN <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
Objetivo #NN <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	Indicador #01 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
	Indicador #02 <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	
	Indicador #NN <i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	<i>[conforme Ficha de Projeto]</i>	

Milestones Alcançadas no Âmbito do Projeto LPM

Principais milestones e ações desenvolvidas no período em apreço.
MAX. 200 palavras

Execução Financeira

Projeto	Módulo					Submódulo					Módulo em curso			
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Valor de execução	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Execução Física

Entregas realizadas no período em apreço (somente major itens/itens completos).
MAX. 50 palavras

Objetivos, Indicadores e Metas – Nota Explicativa

Justificação sucinta das metas não alcançadas face às metas previstas na respetiva ficha de projeto.
MAX. 50 palavras

Riscos Associados ao Projeto e Medidas de Mitigação de Atrasos

Designação Risco	Cat.	Medidas Mitigação	Medidas Contingência
	4 – 6	Mandatário	N/A
	9	Mandatário	Mandatário



Instruções de preenchimento

Os campos devem ser preenchidos com letra ARIAL, tamanho 9 e não deve ser excedido o tamanho limite das descrições.

O enquadramento estratégico refere-se à informação das fichas de projeto.

Os indicadores de performance, cuja descodificação pode ser observada na tabela infra, refere-se ao atual ponto de situação dos projetos, incluindo data expectável para término do mesmo (diferente da data do enquadramento estratégico caso o projeto esteja atrasado ou adiantado, face ao inicialmente planeado). Os pagamentos previstos para o ano corrente, visam antecipar a execução financeira do projeto, devendo ser realista.

Descodificação dos indicadores de performance do sistema de Visual Management

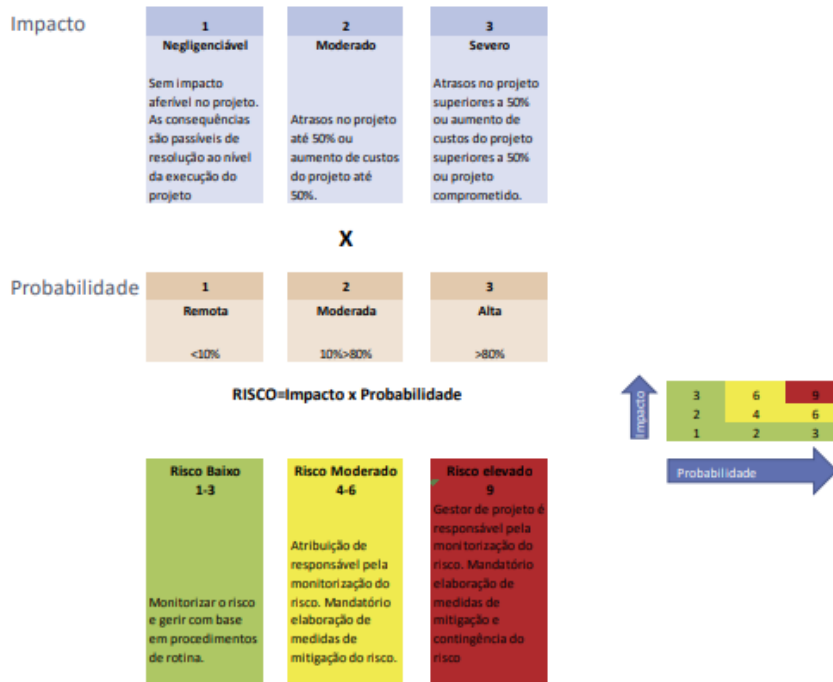
Execução do Projeto	Execução Orçamental e Financeira	Execução Material
R Projeto apresenta atraso no caminho crítico.	R Pagamentos planeados superiores à dotação disponível.	R Entregas atrasadas face ao planeado e com impacto na edificação da capacidade.
A Projeto apresenta atraso face ao planeado.	A Mapa de pagamentos planeados não cumpridos face ao plano de projeto e com impacto na taxa de execução da LPM para o ano económico.	A Entregas atrasadas face ao planeado.
G Projeto encontra-se a decorrer conforme planeado.	G Mapa de pagamentos planeados cumprido ou cumprido com desvios de impacto marginal na taxa de execução da LPM para o ano económico.	G Entregas a decorrer conforme planeado.
B Projeto concluído.	B Execução financeira completada.	B Entregas concluídas.

No que concerne aos riscos do projeto, os mesmos deverão ser elencados com recurso à tabela infra, especificando a categorização dos mesmos (1 a 9). Somente devem ser descritos os riscos identificados como moderados e elevados.

Riscos moderados terão obrigatoriamente de possuir medidas de mitigação.

Riscos elevados terão obrigatoriamente de possuir medidas de mitigação do risco e de contingência.

Para determinação do risco deve ser utilizada a seguinte matriz.



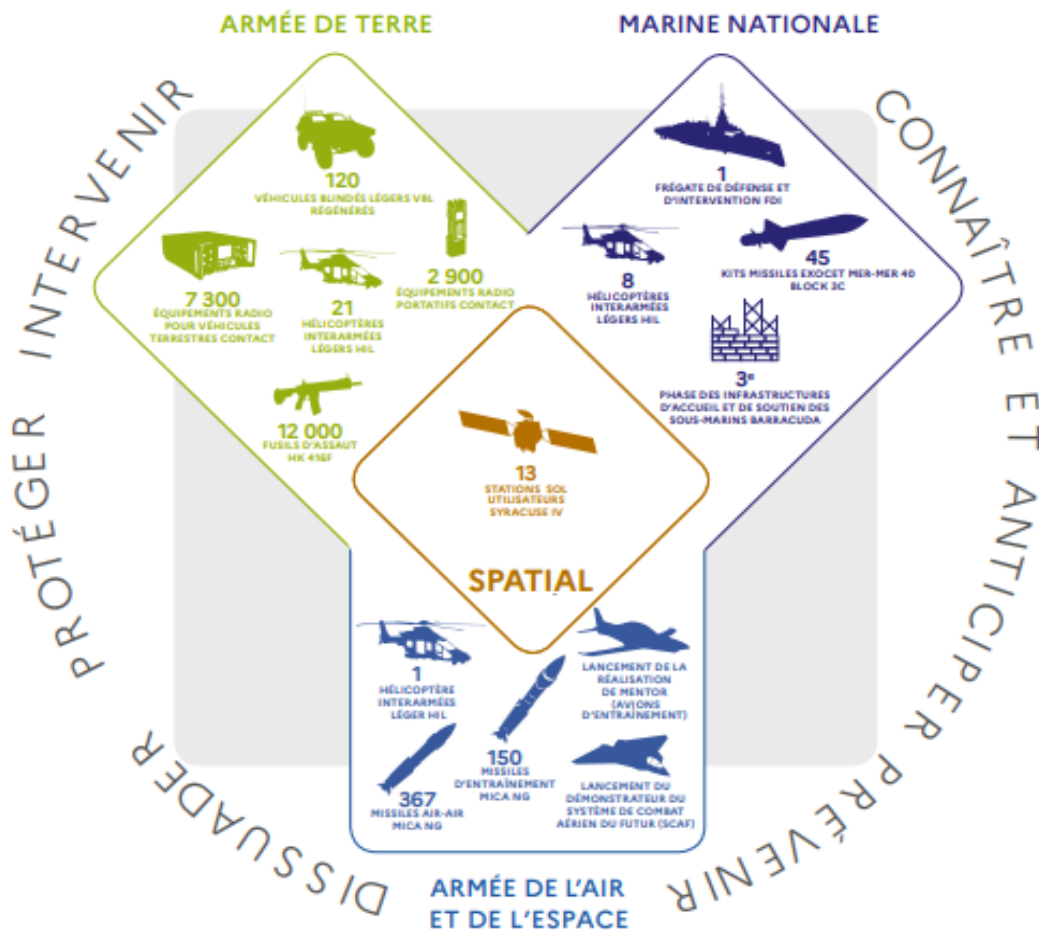
Fonte: Mininstro da DN (2020).



Anexo B — Encomendas e entregas de importantes equipamentos/meios militares em 2021

► RENOUELER LES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES

COMMANDES PRÉVUES PAR LA PROGRAMMATION 2021



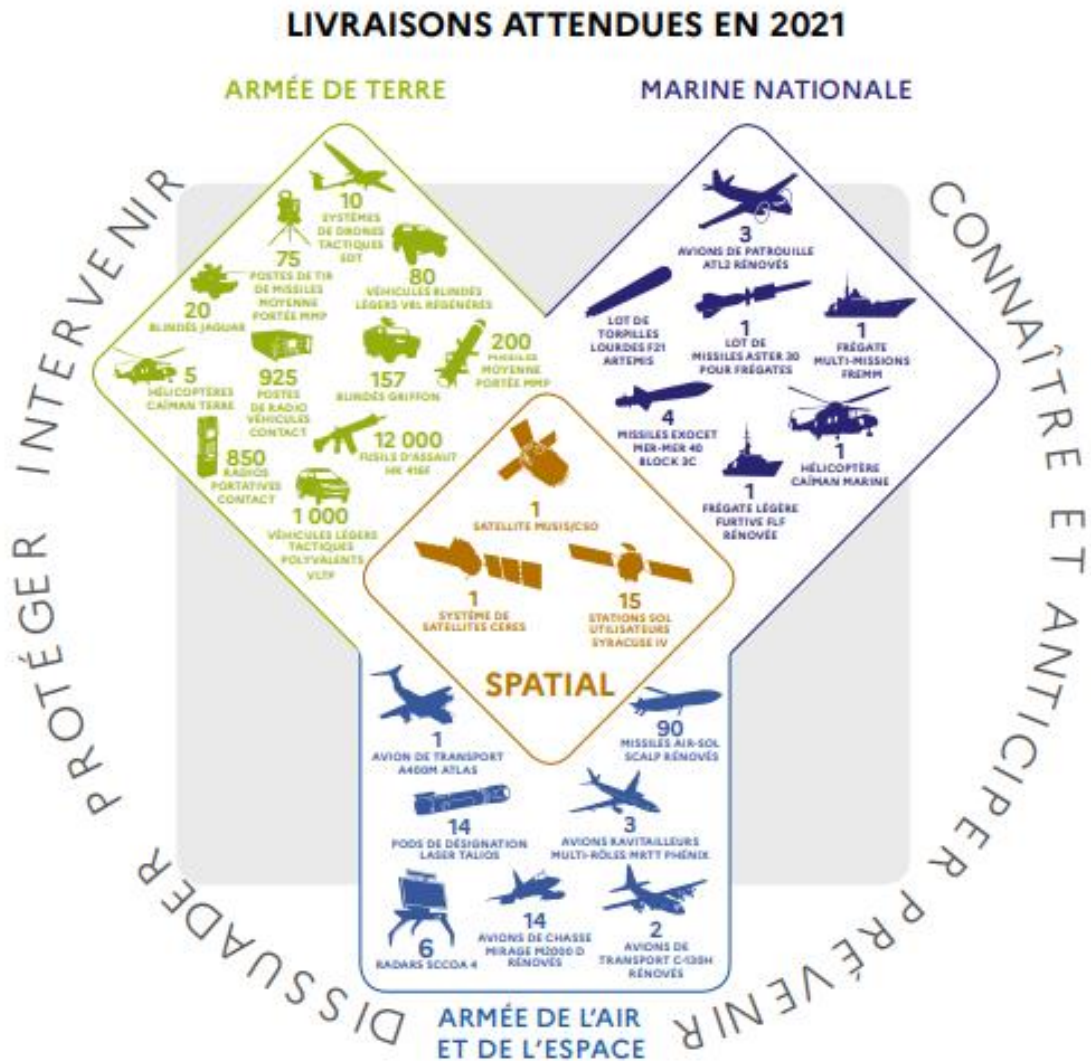
RAPPEL DES COMMANDES 2020

TERRE : 271 blindés Griffon, 50 chars Leclerc rénovés, 42 blindés Jaguar, 364 blindés Serval, 14 hélicoptères Tigre rénovés, 12 000 fusils d'assaut HK 416F.

MER : 3 avions de surveillance Hawkeye (E2D), 7 avions de surveillance et d'intervention maritime, 2 modules de lutte contre les mines.

AIR ET ESPACE : 4 systèmes de drones MÅLE européens, 12 stations sol utilisateurs Syracuse IV, 3 radars Satam rénovés.

PLAN DE SOUTIEN À L'AÉRONAUTIQUE : 3 avions A330 destinés à être convertis en MRTT Phénix, 8 hélicoptères Caracal, 1 avion léger de surveillance et de reconnaissance ALSR, 1 système de drone aérien pour la Marine (SDAM) et 10 systèmes de mini-drones Marine (SMDM).



RAPPEL DES LIVRAISONS 2020

TERRE : 1 001 véhicules légers tactiques polyvalents, 90 blindés Griffon, 4 hélicoptères Caiman Terre, 50 postes de missiles moyenne portée, 12 000 fusils d'assaut HK 416F.

MER : 2 avions de patrouille ATL2 renouvelés, 2 hélicoptères Caiman Marine, 1 sous-marin Barracuda, 1 lot de missiles Aster.

AIR ET ESPACE : 2 avions de chasse Mirage M2000 D renouvelés, 1 avion de transport A400M Atlas, 1 avion ravitailleur multi-rôle MRTT Phénix, 1 avion KC-130J de transport tactique et de ravitaillement en vol, 1 système de drones Reaper, 1 satellite MUSIS/CSO.

PLAN DE SOUTIEN À L'AÉRONAUTIQUE : 2 avions A330 destinés à être convertis en MRTT Phénix.

Fonte: Ministère Des Armées (2020, pp. 22-23).



Anexo C — OBS e OBO definidos para o triénio 2020-2022 e 2020

OBS010	Area Capo SMD	Capo SMD	Garantire l'ammodernamento, il rinnovamento ed il sostegno delle capacità e i programmi di ricerca finalizzati all'adeguamento tecnologico dello Strumento militare						
L'obiettivo ha lo scopo di assicurare il mantenimento delle capacità future di operatività ed impiegabilità dello Strumento militare attraverso la realizzazione dei programmi di ammodernamento, rinnovamento ed adeguamento tecnologico dei mezzi, equipaggiamenti e sistemi d'arma, assoggettati alla preventiva autorizzazione parlamentare in attuazione dell'art. 536 del d.lgs n. 66/2010 nonché di sostenere e potenziare i programmi di ricerca finalizzati all'adeguamento tecnologico dello Strumento militare.									
Data Inizio: 01/01/2020		Data Fine: 31/12/2022		Pluriennale: SI		Tipo Obiettivo: STRATEGICO			
INDICATORI ASSOCIATI ALL'OBIETTIVO									
<i>Indicatore</i>	<i>Tipo</i>	<i>U.M.</i>	<i>Baseline</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>			
Grado di avanzamento dei contratti in esecuzione rispetto ai corrispondenti cronoprogrammi	Risultato (output)	n°	= 0,00	>= 95,00	>= 95,00	>= 95,00			
Mette a confronto il volume complessivo dei pagamenti effettuati, nell'c.f. di riferimento, rispetto al valore numerico dei contratti inizialmente programmati e preventivati, in funzione del complesso dei cronoprogrammi di ciascuna attività contrattuale in esecuzione									
Grado di realizzazione delle imprese programmate in alta priorità	Risultato (output)	%	= 0,00	>= 90,00	>= 90,00	>= 90,00			
Misura il grado di realizzazione delle imprese in priorità A1 previste nel documento di mandato a Legge di Bilancio									
OBS010	Area Capo SMD	Capo SMD	Garantire l'ammodernamento, il rinnovamento ed il sostegno delle capacità e i programmi di ricerca finalizzati all'adeguamento tecnologico dello Strumento Militare						
OB01	Stato Maggiore Difesa - SMD UGPPB	Capo UGPPB	Sviluppare programmi d'investimento per l'ammodernamento, rinnovamento e sostegno dello Strumento						
Sviluppare programmi d'investimento finalizzati a disporre di uno strumento militare nazionale operativamente efficace, interoperabile, proiettabile, integrabile e coerente con l'evoluzione degli strumenti dei più significativi Paesi alleati.									
Data Inizio: 01/01/2020		Data Fine: 31/12/2020		Tipo Obiettivo: Operativo					
Indicatori associati all'obiettivo									
<i>Indicatore</i>	<i>Tipo</i>	<i>U.M.</i>	<i>Baseline</i>	<i>2020</i>					
Capacità di programmazione del fabbisogno di cassa	Risultato (output)	%	= 0,00	>= 95,00					
L'indicatore rileva il grado complessivo di controllo del fabbisogno di cassa rapportando, il volume dei pagamenti complessivi rispetto al volume complessivo stimato a febbraio dell'EF in corso (stima utilizzata per l'Assestamento di Bilancio in termini di cassa).									
Completezza degli impegni rispetto agli stanziamenti	Realizzazione Finanziaria	%	= 0,00	>= 98,00					
L'indicatore rileva il grado complessivo di finalizzazione degli impegni di spesa rispetto agli stanziamenti per sviluppare i programmi di investimento sullo Strumento Militare.									
OBS010	Area Capo SMD	Capo SMD	Garantire l'ammodernamento, il rinnovamento ed il sostegno delle capacità e i programmi di ricerca finalizzati all'adeguamento tecnologico dello Strumento Militare						
OB03	Segretariato Generale della Difesa	Segretario Generale della Difesa e DNA	Valutazione ed indirizzo dell'attività di ricerca tecnologica nel settore della Difesa						
Pianificare e programmare il sostegno e l'ammodernamento nonché l'adeguamento tecnologico dello Strumento Militare									
Data Inizio: 01/01/2020		Data Fine: 31/12/2020		Tipo Obiettivo: Operativo					
Indicatori associati all'obiettivo									
<i>Indicatore</i>	<i>Tipo</i>	<i>U.M.</i>	<i>Baseline</i>	<i>2020</i>					
Capacità di programmazione del fabbisogno di cassa	Risultato (output)	%	= 0,00	>= 95,00					
L'indicatore rileva il grado complessivo di controllo del fabbisogno di cassa rapportando, il volume dei pagamenti complessivi rispetto al volume complessivo stimato a febbraio dell'EF in corso (stima utilizzata per l'Assestamento di Bilancio in termini di cassa).									
Completezza degli impegni rispetto agli stanziamenti	Realizzazione Finanziaria	%	= 0,00	>= 98,00					
L'indicatore rileva il grado complessivo di finalizzazione degli impegni di spesa rispetto agli stanziamenti per sviluppare i programmi di investimento sullo Strumento Militare.									
Nuovi programmi di ricerca approvati e finanziati nell'E.F.	Risultato (output)	n°	= 0,00	>= 2,00					

Fonte: MdD (2020a, pp. B-1, E-17).



Anexo D — Project Summary Sheet - Defence Lines of Development (DLD)

A400M

Project Name		
A400M		
Team Responsible		
A400M		
Senior Responsible Owner	Date Appointed	Planned end date
Air Commodore David Lee	20 July 2015	July 2018
Project/Increment Name		Current Status of Projects / Increments
A400M		Post-Main Investment Decision
Training Service		Post-Main Investment Decision
In Service Support		Post-Main Investment Decision

D.2 Performance against Defence Lines of Development (DL0D)

Line of Development	Description	Met / Forecast to be met (with risks)	Not met / Forecast not to be met
1. Equipment	22 A400M aircraft, mission planning and ground support systems	Yes	
2. Training	UK A400M training solution, including interim use of the International Training Centre in Seville.	Yes	
3. Logistics	In-Service Support contract.	Yes (with risks)	
4. Infrastructure	A400M infrastructure projects, including an electronic warfare facility at RAF Waddington and necessary modifications at the Main Operating Base, RAF Brize Norton.	Yes	
5. Personnel	Formation of squadrons and related Service personnel	Yes	
6. Doctrine	Agreed capability milestones, including aerial delivery and tactical operation concepts.	Yes	
7. Organisation	A400M is being overseen by Strategic Mobility (Air) Project Board & Future Brize Project Board.	Yes	
8. Information	Integration of the mission planning (including electronic warfare) and ground support systems into wider MOD operational and logistic support structures.	Yes (with risks)	
Currently forecast (with risks)		8 (2)	0
Last year's forecast (with risks)		8 (4)	0



D.2.1 Defence Lines of Development Variation

Date	DLOD	Category	Reason for Variation
February 2015	Training	Technical Factors	A third party assessor has been used to map RAF engineering qualifications to Airbus civil licensing requirements.
February 2015	Personnel	Technical Factors	Sufficient aircrew with the required competencies for instructional duties are expected.
Historic	Infrastructure	Technical Factors	Reflects that the In Service Support Assessment Phase has concluded and that the necessary interim support infrastructure is in place for the expected first aircraft delivery in September 2014.

Historic	Personnel	Technical Factors	Due to potential deficiencies in the number of aircrew with the required competencies to undertake instructional duties.
Historic	Information	Technical Factors	Due to ongoing Airbus redesign of aircraft Ground Support Systems and security accreditation pressures
Historic	Equipment	Technical Factors	Reflects that the amended contract includes revised aircraft production and delivery schedules.
Historic	Training	Technical Factors	Reflects that the Training Service Assessment Phase is still underway.
Historic	Equipment	Technical Factors	Reflects potential impact of the re-baselined programme, and that an amended contract is still to be concluded.
Historic	Logistics	Technical Factors	Reflects potential impact of depth maintenance facility risk on delivery of logistic support solution.
Historic	Infrastructure	Technical Factors	Reflects that the Support Assessment Phase is still underway.
Historic	Equipment	Technical Factors	Updated programme proposal received from Airbus Military, including revised production approach.
Historic	Infrastructure	Technical Factors	Reflects latest delay and the wider Future Brize Norton study.

Fonte: NAO (2015, pp. 21-22).



Apêndice A — Modelo de Análise

Objetivo Geral	Propor um modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares.			
Objetivos Específicos	Questão Central	Qual o modelo que permite avaliar a eficiência do investimento público em recursos militares?		
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Recolha de dados
OE1 Analisar a atual avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares em Portugal	QD1 Qual é a atual avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares em Portugal?	Eficiência económica	<i>Accountability</i>	Análise documental e entrevistas semiestruturadas
			Quadro legal	
			Normativo	
			Relatórios	
		Investimento público em recursos militares	Capacidades Militares	
			Lei de Programação Militar	
			Quadro legal	
			Normativo	
OE2 Analisar as <i>praxis</i> de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares	QD2 Quais são as <i>praxis</i> de países amigos referentes à avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares?	Eficiência económica	<i>Accountability</i>	
			Quadro legal	
			Normativo	
			Relatórios	
		Investimento público em recursos militares	Capacidades Militares	
			Lei de Programação Militar	
			Quadro legal	
			Normativo	
			Relatórios	



Apêndice B — Guião de entrevista semiestruturada a entidades de referência



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2020/2021
ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

A presente entrevista foi elaborada no âmbito da realização do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General 2020/21, pelo Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval Luís Miguel Pereira Gonçalves, e pretende analisar o tema da *Avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares – tomada de decisão em matéria da autorização de despesa*.

A participação de V. Exa. é uma mais-valia para a qualidade dos resultados obtidos.

Pelo referido, V. Exa. autoriza que algumas das suas respostas, depois de por si antecipadamente validadas, sejam devidamente citadas e identificadas? Na eventualidade de não ser este o caso, a salvaguarda do anonimato e confidencialidade serão por mim assegurados.

Passo a adiantar um breve enquadramento do trabalho:

Partindo dos conceitos de eficiência e avaliação de desempenho associados à gestão pública, pretende-se considerar neste trabalho o estudo do investimento no bem público “Defesa Nacional”.

Tratando-se de investimento público em recursos militares, considera-se o conceito de investimento militar, o qual tem como principal expoente o instrumento de programação financeira plurianual propiciado pela Lei de Programação Militar (LPM).

O modelo de avaliação de eficiência de investimento militar que se pretende estudar, com base em critérios mensuráveis, visa apurar o contributo da execução da LPM, nas dimensões financeira, física e de realização/contributo para a sustentação e edificação das capacidades previstas no Sistema de Forças 2014, quanto ao vetor Material.

Neste enquadramento, o objeto da investigação do presente trabalho é a eficiência do investimento público em recursos militares, sendo o seu objetivo geral *Propor um modelo de avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares*.

Para tal, são considerados os macroprocessos “Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) 2019-2022” e o “Acompanhamento da Execução da LPM 2019”.

1. Tendo em consideração a importância da LPM na implementação do Planeamento de Defesa Militar, nomeadamente no que respeita à sustentação e edificação das capacidades previstas no SF, condição sine qua non para o cumprimento das missões das Forças Armadas (MIFA), entende que o atual processo de monitorização e controlo da execução da LPM é adequado? Justifique, p. f. a sua opinião.
2. Considerando a necessidade de monitorizar e avaliar o estado da Edificação das Capacidades Militares, incluindo a sua ligação aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do NATO *Defence Planning Process* (NDPP) e do *Capability Development Process* (CDP) da União Europeia, quais os requisitos de informação que identifica como necessários, no sentido de obter uma relação direta entre o desenvolvimento/performance dos projetos da LPM, e o seu impacto numa determinada capacidade, nos Targets NATO, nos CDP da UE e, eventualmente, no cumprimento das MIFA?
3. Atendendo a que as capacidades são definidas pelos seus elementos: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPI-I), no âmbito da



identificação e caracterização das lacunas associadas a cada capacidade, considera ser adequada a definição de métricas por elementos de capacidade, contemplando, por exemplo, um determinado nível de ambição, contraposto à *Initial Operational Capability* (IOC) e à *Full Operational Capability* (FOC) de uma dada capacidade, daí concluindo indicadores que permitam medir e quantificar o processo de edificação de capacidades? Porquê?

4. Nesta situação, considera que o *output* desta eventual evolução, ao nível da informação disponibilizada pelo processo de monitorização e controlo da execução da LPM, será relevante no âmbito do CPDM, com reflexo na Avaliação da Situação Militar de Capacidades (ASMC) e no Relatório de Capacidades (RC) do SF, documentos enformadores do processo de revisão da LPM? Indique p. f. as principais razões da sua decisão.

5. O atual processo de monitorização de execução da LPM, o qual incide sobre o elemento “material” das capacidades, reside na informação orçamental e financeira retirada do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional – SIGDN e nos dados de planeamento, informação material e execução do projeto, fornecidos pelo Sistema de Gestão de Projetos vigente na Defesa, o *Enterprise Project Management* (EPM). Tendo como objetivo melhor acompanhar e avaliar a edificação de capacidades, considera necessária a otimização do EPM, por exemplo através da produção adicional de *Key Performance Indicators* (KPIs), indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos constantes na LPM? Em que termos?

6. Dada a importância da fiabilidade da informação a constar no EPM, será de extrema relevância considerar o grau de maturidade da capacidade de gestão de projetos na organização. Em termos genéricos, qual é o grau de maturidade da capacidade de gestão de projetos na sua organização? Considera que estão reunidas as condições para responder positivamente a uma maior exigência ao nível da informação a disponibilizar pelos gestores de projeto, decorrente da otimização do EPM?

7. Na possibilidade de existir uma avaliação de desempenho com maior granularidade num dado número de projetos da LPM, considerados de elevado impacto ou estruturantes (*major equipment projects*), quais os critérios que considera adequados quanto à sua identificação (ex. valor, relevância para a capacidade, duração, etc.)? Neste enquadramento,

- a. Quais os projetos previstos na atual LPM que identificaria para a sua organização?
- b. Qual a informação complementar a considerar para estes projetos, tendo em atenção a atual caracterização das fichas de projeto previstas na Diretiva sobre a execução da LPM (Despacho MDN n.º 7355/2020, de 23 de julho de 2020)?

8. Estando a LPM intimamente ligada à operacionalização da estratégia militar, na sua dimensão genética, de que forma está o investimento militar presente na estratégia da sua organização? Quais os Objetivos Estratégicos, Linhas de Ação, Iniciativas Estratégicas e indicadores que materializam e evidenciam este alinhamento? A informação decorrente da Diretiva sobre a execução da LPM (relatório de progresso semestral e anual) é considerada no sistema de monitorização e controlo da Gestão Estratégica adotado?

9. Numa perspetiva de *accountability*, em ordem da transparência e responsabilidade pela gestão de dinheiros públicos, propiciada pelo reporte em sede prestação de contas, considera que a informação atualmente disponibilizada aos cidadãos quanto à execução da LPM é adequada? Porquê?

10. Neste seguimento, considera relevante contemplar no corpo da Lei de Programação Militar, informação referente a projetos estruturantes de reequipamento das Forças Armadas (FFAA), associados a objetivos estratégicos (p. ex. “Disponibilizar os armamentos e equipamentos necessários para o sucesso das operações das FFAA”, “Garantir a máxima eficiência nas despesas dos equipamentos das forças”, etc.) e a indicadores de desempenho ou de performance? Nesta situação, entende adequado que as metas anuais estejam refletidas na Lei do Orçamento do Estado, sendo posteriormente a análise dos resultados desenvolvida num relatório anual de desempenho (p. ex. a prever no relatório de progresso anual da execução da LPM), a constar igualmente na Conta Geral do Estado?

Pedrouços, 2 de fevereiro de 2021.

Muito obrigado pela colaboração.

Apd B-2



Apêndice C — Análise do conteúdo das entrevistas a entidades de referência

Diretor-Geral da DGRDN (Dr. Alberto Coelho)	Diretor-Geral da DGPDN (Dr. Paulo Lourenço)	VCEMA (VALM Novo Palma)	VCEME (TGEN Guerra Pereira)	VCEMFA (TGEN Rafael Martins)	EMGFA - CH DIPLAEM (BGEN Silva Ferreira)
1. Tendo em consideração a importância da LPM na implementação do Planeamento de Defesa Militar, nomeadamente no que respeita à sustentação e edificação das capacidades previstas no SF, condição <i>sine qua non</i> para o cumprimento das missões das Forças Armadas (MIFA), entende que o atual processo de monitorização e controlo da execução da LPM é adequado? Justifique, p. f. a sua opinião.					
<p>"A DGRDN tem procurado dinamizar a implementação de um modelo de gestão assente no [...] SIGDN e o EPM, de forma a fornecerem informação fiável, completa e atualizada, que permita contribuir para a melhoria dos processos de planeamento, gestão e controlo da execução dos projetos da LPM. Contudo, apesar dos notórios progressos registados, ainda assim subsistem insuficiências relacionadas com o grau de maturação da utilização do EPM, e cultura de gestão de projeto, que varia de entidade para entidade, bem como com a pouca flexibilidade e adaptabilidade do SIGDN em integrar a execução [...] orçamental, com a LPM, por capacidades. [...]."</p>	<p>"[...] O GAPD [...] identificou a necessidade de desenvolver um mecanismo que permita monitorizar o desenvolvimento das capacidades militares que garantam a sustentação do SF 2014. [...] em curso o desenvolvimento de um novo modelo para a monitorização que [...] possa agregar toda a informação [...] para os responsáveis militares e políticos, apoiando de forma mais transparente e eficaz o processo de decisão e o próprio CPDM."</p>	<p>"O [...] controlo da execução da LPM da Marinha é efetuado internamente através dos sistemas de informação SIGDN e EPM, sendo produzidos diversos relatórios e <i>dashboards</i> automáticos, [...] para apoio à gestão. [...] considero que se dispõe de informação fiável, completa, atualizada e suscetível de ser auditada [...]. [...] o modelo [...] adequado às exigências internas e do MDN, dependendo, contudo, da informação disponibilizada nos sistemas de informação pelas entidades executantes e gestores de projeto, do controlo das entidades supervisoras e, ainda, de alguns aspetos técnicos a melhorar, como por exemplo a interface entre o SIGDN e o EPM."</p>	<p>"[...] Existe um controlo da execução financeira, através dos próprios mecanismos da contratação pública e do controlo da despesa pública, da legalidade das aquisições e dos contratos que são estabelecidos. [...] não conheço que exista esse controlo de entregáveis, numa perspetiva da sua inserção no SF. [...] O Ramo faz o controlo de entregáveis, a certificação e depois a inserção desses entregáveis no SF. Este controlo é efetuado apenas na perspetiva do reporte no EPM. [...]. Em termos técnicos, no universo da Defesa, [...] o processo de monitorização e controlo funciona. [...] Já do ponto de vista dos decisores e responsáveis, a um nível estratégico e operacional, este controlo não existe verdadeiramente, uma vez que, em termos globais, o processo dos entregáveis e a sua inserção no SF, não é acompanhado."</p>	<p>"[...] o atual processo de controlo de execução da LPM, com base nos reportes efetuados pela Força Área, tem um enfoque no valor, na execução financeira, que considero [...] insuficiente. Deve existir um descritivo suficientemente claro sobre o estado em que se encontra a edificação de uma determinada capacidade. [...] deveríamos ter [...] um mecanismo de recolha automático, que permitisse visualizar [...] o montante financeiro que é necessário para a edificação da capacidade, com uma linha de tempo associada; e, as fragilidades, [...]. [...] a edificação de uma capacidade demora tempo. Não são só os recursos materiais, [...] são também as pessoas, a parte da formação e da qualificação. Este conjunto de variáveis tornam o processo muito exigente, muito complexo [...]. [...] ter em atenção que o percentual poderá ser redutor, porque se tiver a capacidade edificada em 90%, [...] se esses 10% forem críticos [...] é o mesmo que estar a 0. [...]."</p>	<p>"O [...] controlo da execução da LPM está focado na componente "material", [...] sofre de várias fragilidades evidenciadas em recente auditoria da IGDN ao EMGFA. [...]. Verificou-se a necessidade de definição de critérios de acompanhamento e controlo desses projetos que demonstrem o seu grau de desenvolvimento e impacto na capacidade e, consequentemente, no cumprimento das missões. [...]. Dirigimos todo o investimento para o equipamento, porque sem equipamento não há capacidade. [...] é desejável [...] conseguir [...] ter uma monitorização, sobre todos os vetores de desenvolvimento. [...]."</p>
2. Considerando a necessidade de monitorizar e avaliar o estado da Edificação das Capacidades Militares, incluindo a sua ligação aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do NATO <i>Defence Planning Process</i> (NDPP) e do <i>Capability Development Process</i> (CDP) da União Europeia, quais os requisitos de informação que identifica como necessários, no sentido de obter uma relação direta entre o desenvolvimento/performance dos projetos da LPM, e o seu impacto numa determinada capacidade, nos Targets NATO, nos CDP da UE e, eventualmente, no cumprimento das MIFA?					
<p>"No [...] processo de revisão da LPM (2018), foi implementado um modelo de ficha de projetos, onde consta o "Mapa de Objetivos, Indicadores e Metas", bem como os "Entregáveis do Projeto" e a respetiva "Programação Financeira". [...] incluiu o conjunto dos <i>Targets</i> NATO e as prioridades do CDP da UE, [...] permitiu obter uma relação direta entre o projeto LPM proposto e os compromissos da NATO e o alinhamento com o esforço de desenvolvimento coerente de capacidades na EU. [...] foi possível, pela primeira vez, mapear a correlação entre a totalidade dos projetos da LPM e as prioridades do CDP da UE, [...]. A qualidade da informação prestada pelas entidades executantes variou, com alguns projetos a serem devidamente caracterizados, mas subsistindo ainda diversos com deficiências que temos vindo a procurar corrigir durante a fase de execução."</p>	<p>"[...] Os requisitos de informação necessários [...] são: A avaliação de performance das capacidades como um todo do SF; a sua performance perante os <i>Targets</i> [...] NATO e [...] CDP da UE. [...]. Este modelo permite estabelecer de que forma estamos a cumprir o Objetivo de Forças aprovado, resultante da análise das lacunas identificadas no SF, incluindo nos <i>Targets</i> NATO; [...] CDP da UE; [...] planos de mitigação de lacunas persistentes e riscos [...]. [...] não é ainda possível avaliar a totalidades dos elementos que compõem cada Capacidade (DOTMLPI-I), devendo começar pela avaliação do elemento Material e com possibilidade de evolução para mais elementos. [...]. Outro dos elementos considerado crítico é o Pessoal, pois tem sido uma lacuna persistente nos últimos anos e com consequências noutros elementos, nomeadamente o Treino e a Interoperabilidade. [...]."</p>	<p>"O estado da Edificação das Capacidades Militares vai muito para além da monitorização do desenvolvimento dos projetos da LPM, [...] sendo necessária a monitorização dos restantes elementos funcionais de uma Capacidade [...] para entender em que estado nos encontramos e o caminho a percorrer. [...] relativamente aos NATO <i>Capability Targets</i>, não se pode afirmar que estão desfasados daquilo que está preconizado no SF. [...] relativamente ao processo do CDP da UE, por ser um processo "bottom-up", numa base de contribuição voluntária dos países, [...] essa questão não se coloca. [...] o relatório de execução da LPM apresenta o estado da edificação material dos projetos, relativamente aos elementos funcionais da capacidade (DOTMLPII), sendo que estes são avaliados, de acordo com o CPDM, de dois em dois anos, através de um relatório [...] AMSC. Em simultâneo, o processo de NDPP, produz também um relatório, de dois em dois anos, sobre o estado de implementação dos NATO <i>Capability Targets</i>, utilizando o mesmo método de avaliação."</p>	<p>"As MIFA são o nível de ambição, sendo de tal forma abrangentes, latas, que não teremos muita dificuldade, em, para qualquer investimento que façamos, encontrar uma das MIFA para o qual esse investimento contribui. [...] um projeto da LPM que se veja prejudicado em determinada fase, não conseguimos identificar como isso prejudica determinada missão, [...]. Os relatórios [...] relativamente às avaliações periódicas dos nossos <i>Targets</i> para a NATO [...], não vislumbro que haja [...], no domínio militar, nem [...] da parte política, a intenção clara de querermos mudar isso. Aceita-se! [...] do ponto de vista diplomático, da credibilidade do país, Portugal não fica bem visto. Mas as narrativas político-diplomáticas podem rapidamente apontar aspetos positivos: o que estamos a fazer na RCA, na SNMG, [...]."</p>	<p>"A DMPDM 2020 [...] prevê o nível de ambição [...]. [...] face a determinado nível de ambição, ao verificarmos os meios e capacidades que dispomos, [...] identificamos as lacunas, para responder aos compromissos com outros países ou organizações. No âmbito da NATO há <i>Capability Targets</i> que são esperados de Portugal, [...], temos de ter uma dose de realismo: o que é que conseguimos alcançar! E daí, fazer escolhas e estabelecermos as prioridades. Atualmente temos todo o espectro de ameaças. [...], tem de se apostar num largo espectro de capacidades, evidenciando que o atual investimento na defesa é manifestamente insuficiente [...]. [...] É fundamental utilizar bem os recursos, mas, há uma altura em que terá de se dizer, [...] que são manifestamente insuficientes para a relevância que Portugal quer ter, [...] no concerto dos países com quem fazemos alianças, e os compromissos assumidos perante as grandes organizações securitárias [...]."</p>	<p>"[...] No início do processo de edificação de uma nova capacidade é fundamental definir o grau de maturidade pretendido para cada um dos vetores [...], a partir do qual se considera que a capacidade se encontra edificada, [...]. [...] é necessária a definição de <i>milestones</i> [...] desses mesmos vetores. [...] o caminho passa por otimizar a ferramenta de gestão de projetos, permitindo, de forma qualitativa e quantitativa, realizar este acompanhamento. [...] estamos a dar os primeiros passos em monitorizar o grau de desenvolvimento de capacidades. [...] estes mecanismos da LPM são muito exigentes do ponto de vista da execução, sendo também muito exigentes do ponto de vista da monitorização. [...]."</p>



Diretor-Geral da DGRDN (Dr. Alberto Coelho)	Diretor-Geral da DGPDN (Dr. Paulo Lourenço)	VCEMA (VALM Novo Palma)	VCEME (TGEN Guerra Pereira)	VCEMFA (TGEN Rafael Martins)	EMGFA - CH DIPLAEM (BGEN Silva Ferreira)
<p>3. Atendendo a que as capacidades são definidas pelos seus elementos: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPI-I), no âmbito da identificação e caracterização das lacunas associadas a cada capacidade, considera ser adequada a definição de métricas por elementos de capacidade, contemplando, por exemplo, um determinado nível de ambição, contraposto à <i>Initial Operational Capability (IOC)</i> e à <i>Full Operational Capability (FOC)</i> de uma dada capacidade, daí concluindo indicadores que permitam medir e quantificar o processo de edificação de capacidades? Porquê?</p>					
<p>“A definição de métricas por elementos de capacidade, que permitam o estabelecimento de indicadores para medir e quantificar o processo de edificação de capacidades, exige um trabalho de planeamento de grande profundidade [...] transversalmente entre todos os vetores das capacidades [...]. [...] seria a única forma de aferir o grau de edificação das capacidades militares entre a IOC e a FOC e, a concretizar-se, constituiria um “<i>game changer</i>” em termos do planeamento estratégico na sua dimensão genética. [...] o esforço para medir e quantificar o processo de edificação de capacidades deverá incidir prioritariamente no elemento “material” e alargado sucessivamente, de forma faseada e sustentada, aos restantes elementos das capacidades.”</p>	<p>"Sem dúvida. O ideal seria ter uma ferramenta que permita medir o desenvolvimento dos elementos [...] capacidade e definir as métricas (indicadores) e os critérios de sucesso para cada um deles. [...] se for possível avaliar elementos mais mensuráveis, como o material (quantitativamente e qualitativamente) e o pessoal requerido, teremos uma primeira e razoável aproximação ao estado de edificação da capacidade. Estes critérios de sucesso devem materializar-se em momentos chave, que podem ser considerados como a IOC e a FOC. Já temos a ferramenta EPM, essencial para monitorizar a LPM e que pensamos poder ser otimizada para monitorizar a Edificação das Capacidades Militares."</p>	<p>“Sim, considero. Esse é o “mundo ideal” e para o qual estamos e devemos caminhar. [...] a DGPDN e a DGRDN, no âmbito do GAPD, estão a desenvolver uma ferramenta informática, que prevê métricas, comum a todos os Ramos, para a monitorização de todos os elementos de uma capacidade, alinhada com a execução da LPM, [...] conseguiremos ter exatamente uma avaliação objetiva do estado das nossas capacidades e dos NATO <i>Capability Targets</i>. [...] a ferramenta será de fácil elaboração, contudo a implementação e introdução de dados, em tempo real, por todas as entidades que avaliam os diferentes elementos da capacidade, alguns mais subjetivos como o Treino, a Liderança ou a Interoperabilidade, bem como a falta de RH, irão constituir-se como grandes desafios.”</p>	<p>"Não sei se existe alguma forma de, [...] definir, para cada patamar ou escalão de decisão, o que é “capacidade” [...]. No caso do Exército, podemos falar do vetor ISTAR [...]. As recentes aquisições dos Raven, [...] deram um pequeno contributo para a capacidade, a qual está longe de estar atingida. [...] para o [...] Comandante da companhia de UAV's, considera que tem a sua capacidade edificada [...] num patamar mais elevado, como é que arranjamos uma forma de definirmos capacidades? Sabemos que estão na LPM, mas são de tal forma abrangentes [...] que é difícil, [...] concluir se está, ou não, atingida. Se está no IOC ou no FOC. [...] arranjar métricas adicionais torna-se muito difícil. [...] o conceito de capacidade, na dimensão das FFAA, seja utilizado, apenas e só, ao nível tático [...]. Se todos os projetos tiverem esta componente de controlo por vetores de capacidade, no final conseguimos ter aqui informação eventualmente interessante. A <i>Initial Material Release (IMR)</i> e a <i>Final Material Release (FMR)</i>, entrada ao serviço do material na componente operacional, etc, são <i>milestones</i> que poderão ser úteis. De alguma forma já temos alguma informação no próprio EPM [...]. Caso tratássemos e acompanhássemos um determinado projeto da LPM como se duma capacidade se tratasse, nas várias vertentes, ou vetores, considerando que estará a contribuir de igual forma para a edificação da capacidade macro, podíamos conseguir ter mais informação relevante. Mas isso atualmente não conseguimos ver, passando pela forma como o projeto é tratado, as fontes de financiamento poderão ser diferentes, as prioridades são diferentes. [...]."</p>	<p>“[...] acho pertinente, e concordo, com a consideração do <i>Initial Material Release (IMR)</i> e <i>Final Material Release (FMR)</i>, como mais dois pontos de verificação [...]. Na parte final da edificação da capacidade temos a componente do treino [...] considero que só nessa fase é [...] concretizada a validação de todo o processo. Quando todos os componentes, pessoal, material e a parte operacional, são testados em contextos. [...]. Esses pontos intermédios de verificação, acabam por configurar maior segurança ao processo. E temos ainda de considerar o grau de dependência da capacidade. Nalguns casos ficamos apenas dependentes da cadeia logística, para manter e operar, mas em situações particulares, também dependemos de serviços externos. [...].”</p>	<p>“Sim. É mais adequado que se definam métricas de desenvolvimento dos vetores em resposta às missões, reservando-se os conceitos de IOC e FOC para meios e forças que constituam as capacidades, no que diz respeito à sua prontidão para o cumprimento de tarefas (<i>tasks</i>) que concorram para o cumprimento da missão. Para uma gestão eficaz de qualquer capacidade é fundamental, na fase de planeamento, ter a caracterização da mesma o mais completa possível. No decorrer da edificação, será mais efetiva a sua monitorização e intervenção em caso de desvio. [...]. Concordo com o conceito [...] se considerarmos o somatório de um determinado conjunto de projetos da LPM, sob a égide de uma capacidade, se forem todos executados, vão contribuir para a edificação da capacidade. [...] se cada um dos projetos estiver decomposto pelos vários vetores da capacidade, o somatório dos projetos, e dos vários vetores, vão contribuir para a capacidade em pleno. E será útil ter na ficha de projeto a decomposição dos vetores, [...] existem [...] vários KPI's, assentes em três componentes principais: custos, prazos e execução material, já considerando o entregável final. [...].”</p>



Diretor-Geral da DGRDN (Dr. Alberto Coelho)	Diretor-Geral da DGPDN (Dr. Paulo Lourenço)	VCEMA (VALM Novo Palma)	VCEME (TGEN Guerra Pereira)	VCEMFA (TGEN Rafael Martins)	EMGFA - CH DIPLAEM (BGEN Silva Ferreira)
4. Nesta situação, considera que o output desta eventual evolução, ao nível da informação disponibilizada pelo processo de monitorização e controlo da execução da LPM, será relevante no âmbito do CPDM, com reflexo na Avaliação da Situação Militar de Capacidades (ASMC) e no Relatório de Capacidades (RC) do SF, documentos enformadores do processo de revisão da LPM? Indique p. f. as principais razões da sua decisão.					
<p>"A ASMC, [...] procura desenvolver os elementos essenciais da edificação de capacidades, com enfoque nos elementos "pessoal" e "material". A análise efetuada apresenta características genéricas, muitas vezes descritivas e sem indicadores de gestão. [...] o RC apresenta limitações na sua ambição de se constituir como um fator de ponderação na análise, e posterior decisão política, quanto ao investimento na edificação das capacidades militares. [...] qualquer processo que permita melhorar a informação atualmente disponibilizada aos decisores militares e políticos, deverá ser uma prioridade."</p>	<p>"[...] termos a possibilidade de monitorizar [...] os projetos da LPM, mais facilmente temos condições para materializar a edificação de capacidades. [...] há projetos na LPM que contribuem para capacidades diferentes, logo uma leitura integradora parece-me o mais correto. A ASMC e o RC são momentos de avaliação (fotografias) que se realizam em determinados momentos do CPDM, independentemente do estágio de evolução e maturação dos projetos."</p>	<p>"No âmbito do CPDM, será [...] crucial. A ASMC poderá constituir-se como um <i>report</i> direto desta ferramenta, [...]. Para os decisores [...] obterem informação sobre o estado dos elementos e das capacidades, elaborando assim um RC, sempre que a tutela política assim o desejar, constituindo-se [...] uma ferramenta essencial na identificação das lacunas com vista ao planeamento da LPM."</p>	<p>"[...] considero que [...] esta informação de acompanhamento da LPM, acaba por não ter muito eco, não sendo decisiva em matéria de planeamento de forças e revisão da LPM."</p>	<p>"O processo de revisão do LPM, é muito pertinente, [...], é essencial dispormos de toda a informação necessária para apoiar uma decisão de reajustamento na estratégia, [...]. [...] quanto maior for a densificação da informação [...], mais responsável e consciente será a decisão que irá ser tomada [...]. Há um fundamento, [...] sobre uma decisão de inversão de um determinado projeto, [...] necessidade de reavaliar e realocar recursos, face às prioridades e ao nível de ambição do país. É um processo político e militar, porque há aqui um encontro de iteração entre estas duas esferas de atuação e decisão."</p>	<p>"[...] a próxima ASMC, [...] já contempla uma avaliação de estado de todos os vetores e não apenas de Material e Pessoal [...]. [...] quer o governo, quer o próprio EMGFA, ou os Ramos, estão muito preocupados com que estes relatórios produzam um determinado efeito: ou a alteração de prioridades, ou que haja um aumento de investimento. [...] este processo vai estar sempre condicionado pela revisão da LPM. [...] Se o output do EPM alimentasse diretamente a ASMC, já com outros vetores de desenvolvimento de capacidades, poderíamos quantificar as nossas lacunas, [...], densificar e robustecer as propostas de força que contribuirão para a revisão da LPM. [...]"</p>
5. O atual processo de monitorização de execução da LPM, o qual incide sobre o elemento "material" das capacidades, reside na informação orçamental e financeira retirada do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional – SIGDN e nos dados de planeamento, informação material e execução do projeto, fornecidos pelo Sistema de Gestão de Projetos vigente na Defesa, o Enterprise Project Management (EPM). Tendo como objetivo melhor acompanhar e avaliar a edificação de capacidades, considera necessária a otimização do EPM, por exemplo através da produção adicional de Key Performance Indicators (KPIs), indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos constantes na LPM? Em que termos?					
<p>"A DGRDN está a procurar otimizar o MS EPM de modo [...] permitir criar novas formas de análise da informação. A inclusão de indicadores de desempenho, qualitativos e quantitativos, de curto, médio e longo prazo são fundamentais na boa gestão da LPM, pois constituem-se como uma base sólida para a tomada de decisão e, acima de tudo, conferem transparência a todo o processo de gestão. [...] carece de elevada monitorização e controlo por forma a minimizar ineficiências. [...] é necessária a identificação de métricas que permitam obter informação compreensível de modo que, [...] os decisores possam decidir, honrando os compromissos, garantindo a boa execução dos projetos e consequentemente o cumprimento das suas missões."</p>	<p>"Sem dúvida. [...] existem alguns condicionamentos difíceis de ultrapassar, nomeadamente: a classificação da informação, tendo em conta que o EPM é uma ferramenta não segura; [...]; a tipologia de relatórios existentes não está adequada às necessidades de informação que tem que ser recolhida, analisada e partilhada [...]"</p>	<p>"[...] o processo [...] da Marinha é efetuado internamente através dos [...] SIGDN e EPM, sendo produzidos diversos relatórios e <i>dashboards</i> automáticos, [...] para apoio à gestão. [...] indicadores de desempenho quantitativos, [...] refletem a execução material e financeira, [...]. [...] indicadores qualitativos, [...] poderiam ser adicionados, [...] no sentido de adicionar informação relevante, por exemplo, classificar as entregas dos projetos relativamente à sua correspondência às necessidades e em que medida concorrem para a satisfação da lacuna identificada."</p>	<p>"[...] O EPM e os relatórios de execução da LPM podem conter a informação e os registos, em termos quantitativos, materiais e equipamentos, mas depois, efetivamente, em termos de se traduzir numa capacidade pronta a ser entregue, isso não é verdade. [...] o sistema pode ser parametrizado por forma a ampliar a informação, possibilitando o acompanhamento da edificação da capacidade num determinado escalão [...]"</p>	<p>"[...] definir quais os parâmetros que permitem um acompanhamento e uma leitura suficientemente rigorosa, para perceber da natureza dos desvios na execução dos projetos, e da sua dimensão, seja temporal, seja financeira, seja material. [...]. Ao nível da DGRDN será muito relevante terem, [...] um nível de informação mais agregado, [...] depois um segundo nível [...] operacional, comparativamente ao nível político, estratégico, operacional e tático. [...] o nível tático, poderá ficar no gestor da capacidade, ao nível do Ramo. Mas para o nível operacional, [...] informação disponível para possibilitar uma análise mais detalhada do estado do projeto nas várias dimensões, do seu desvio, [...]. O responsável [...]. Verificar que o projeto, afinal, não está a correr bem, se tal já foi reportado. Nesta ação teremos, inclusivamente, <i>accountability</i>. Onde aconteceu? Quando foi detetado? Quando foi reportado? Que mecanismos foram postos em marcha, para evitar que, com o tempo, se degradasse ainda mais a condição que foi detetada? Etc."</p>	<p>"[...] Considero importante termos indicadores de desempenho, que não poderão ser iguais para todos os vetores. [...] é um trabalho que [...]. Está em análise, ainda de uma forma muito empírica. Não temos maturidade das equipas [...] projetos, que possibilitem uma visão mais profissionalizada."</p>



Diretor-Geral da DGRDN (Dr. Alberto Coelho)	Diretor-Geral da DGPDN (Dr. Paulo Lourenço)	VCEMA (VALM Novo Palma)	VCEME (TGEN Guerra Pereira)	VCEMFA (TGEN Rafael Martins)	EMGFA - CH DIPLAEM (BGEN Silva Ferreira)
6. Dada a importância da fiabilidade da informação a constar no EPM, será de extrema relevância considerar o grau de maturidade da capacidade de gestão de projetos na organização. Em termos genéricos, qual é o grau de maturidade da capacidade de gestão de projetos na sua organização? Considera que estão reunidas as condições para responder positivamente a uma maior exigência ao nível da informação a disponibilizar pelos gestores de projeto, decorrente da otimização do EPM?					
"O grau de maturidade da capacidade de GP [...] é difícil de aferir [...] é uma área que sofre constantemente a rotatividade dos seus elementos. [...] terá que ser implementado, de forma cautelosa, um modelo a aplicar por fases e com aumento gradual da complexidade da informação. [...] não se pode esperar que todas as entidades atinjam o mesmo nível de maturidade e, [...] tem que haver formas expeditas de obter informação fiável e compreensiva [...]. Importa definir com clareza o que se pretende, encontrar as métricas certas e determinar que informação é relevante."	Questão não endereçada à DGPDN.	"A maturidade em GP não é transversal em toda a organização, sendo [...] mais evoluída nos principais setores que concorrem para a edificação de capacidades financiadas pela LPM. [...]. As áreas que poderiam ser mais desenvolvidas são as respeitantes a gestão de <i>stakeholders</i> , comunicação, qualidade e risco."	"[...] pessoal envolvido no processo da LPM, estão em acumulação de funções, sendo muito difícil ter pessoal experiente, especialista, [...]. Poderá ser parte da solução, [...] o eventual recurso à incorporação de civis. Necessitamos de profissionalizar mais todo este processo, [...]. Em 2019 fizemos uma adaptação na estrutura de governação de gestão de projetos. Foi criada a função do gestor de capacidade, [...] Estamos a [...] criar uma pequena equipa técnica multidisciplinar, [...], que irá autonomizar e reforçar o trabalho de controlo de execução da LPM [...]."	"[...] Por vezes não é possível assegurar, por razões [...] de gestão de pessoal, os níveis de maturidade em GP, [...]. Mas já alcançámos a maturidade [...] estamos [...] num crescendo ao nível dos gestores de projeto. [...]. Há uma assimetria significativa em termos da sua competência. O desejável é que, ao serem nomeados, como requisito para o desempenho do cargo, seja logo assegurada a formação nessa ferramenta de gestão."	"[...] a maturidade é transversalmente baixa por falta de conhecimento/formação dos intervenientes. [...]. A grande rotatividade dos RH do EMGFA, também contribui para a dificuldade de acumulação de conhecimento e maturação do processo. [...]. A questão das capacidades conjuntas é nova, vem do SF de 2014, não existindo tanto historial como nos Ramos. [...]. Sem [...] sem profissionalismo na utilização das ferramentas de gestão de projetos, não se conseguem melhores resultados. "
7. Na possibilidade de existir uma avaliação de desempenho com maior granularidade num dado número de projetos da LPM, considerados de elevado impacto ou estruturantes (<i>major equipment projects</i>), quais os critérios que considera adequados quanto à sua identificação (ex. valor, relevância para a capacidade, duração, etc.)? Neste enquadramento, a. Quais os projetos previstos na atual LPM que identificaria para a sua organização? b. Qual a informação complementar a considerar para estes projetos, tendo em atenção a atual caracterização das fichas de projeto previstas na Diretiva sobre a execução da LPM (Despacho MDN n.º 7355/2020, de 23 de julho de 2020)?					
"a) [...] última revisão da LPM, [...] foram identificados projetos considerados "estruturantes" para a DN. [...] a DGRDN [...] destaque para os seguintes: Aeronave KC-390; Navio Polivalente Logístico; Helicópteros de Apoio, Proteção e Evacuação (APE); Projetos cooperativos (SST). b) Estas fichas de progresso refletem [...] as necessidades de informação atuais. O grande desafio está relacionado com a qualidade da informação prestada pelas entidades. A formulação dos Objetivos, Indicadores e Metas está a dar os primeiros passos neste âmbito (uma das novidades das fichas de Projeto da LPM de 2019, a par do Enquadramento CDP e NATO), que têm revelado fragilidades na forma como foram definidos. Espera-se que no próximo processo de revisão da LPM seja possível identificar algumas lições sobre a sua definição, harmonização e respetivas métricas de avaliação."	"Os critérios devem ser o valor total do projeto e a relevância para a capacidade. A informação complementar é a da performance em termos de % edificada, % de preenchimento do <i>Target</i> NATO e % de compatibilidade com o CDP da UE."	"Eu proporia uma designação diferente para os projetos prioritários (com referência à LPM em vigor: 1. Projetos estruturantes: NPO'S, NAVPOL, AOR e Fragatas de Nova Geração; 2. Projetos de modernização/upgrade: Modernização das fragatas da classe "Bartolomeu Dias" e da classe "Vasco da Gama", Modernização dos Helicópteros e Sustentação dos Submarinos. Nos primeiros, a sua não concretização no espaço temporal previsto, coloca em causa a capacidade. Nos segundos, as variáveis mais relevantes serão o valor e a duração do projeto em si, que poderão limitar (fortemente) o valor militar da capacidade."	"[...] projetos estruturantes [...] têm a ver com o que é essencial para as operações terrestres, [...]. Indico p. ex. o sistema de combate do soldado, [...]. Podemos não ter o melhor carro de combate, [...] mas temos que assegurar o essencial para o combatente. [...] para que esteja em condições de participar ao nível das operações terrestres, no patamar de qualquer país aliado e qualquer outro exército. Isto porque a degradação ao nível de equipamento ao longo dos anos foi de tal ordem, que tivemos que chegar ao estruturante para fortalecer o essencial."	"Considero ser pertinente eleger projetos que poderão ser prioritários [...], havendo uma aposta maior para os segurar, controlar, para os concretizar. [...] Esses <i>major equipment projects</i> carecem de um tratamento diferenciado. [...] um processo [...] da substituição do F-16. [...] Para essa nova geração teremos de ter infraestruturas, adquirir uma série de equipamentos, enfim, é transformadora [...] necessita [...] de um acompanhamento diferenciado [...]. Como projetos estruturantes da FA, podemos considerar: F-16 MLU, atualizações tecnológicas dos P-3 C CUP+, aquisição dos KC-390 (serviços centrais) e EH-101 MLU."	"Consideraria os projetos com maior impacto [...] o cumprimento das missões atribuídas. a. No que ao EMGFA diz respeito [...] a capacidade de C2 e a ciberdefesa. b. Maior detalhe das metas e indicadores que permitam aduzir o impacto na edificação da capacidade dos projetos [...]."



Diretor-Geral da DGRDN (Dr. Alberto Coelho)	Diretor-Geral da DGPDN (Dr. Paulo Lourenço)	VCEMA (VALM Novo Palma)	VCEME (TGEN Guerra Pereira)	VCEMFA (TGEN Rafael Martins)	EMGFA - CH DIPLAEM (BGEN Silva Ferreira)
8. Estando a LPM intimamente ligada à operacionalização da estratégia militar, na sua dimensão genética, de que forma está o investimento militar presente na estratégia da sua organização? Quais os Objetivos Estratégicos, Linhas de Ação, Iniciativas Estratégicas e indicadores que materializam e evidenciam este alinhamento? A informação decorrente da Diretiva sobre a execução da LPM (relatório de progresso semestral e anual) é considerada no sistema de monitorização e controlo da Gestão Estratégica adotado?					
<p>"A DGRDN tem desenvolvido alguns projetos relevantes para a edificação de capacidades nacionais, em estreita coordenação com as FFAA, [...] na área das comunicações estratégicas e do Espaço. [...] a questão da dimensão genética em termos estratégicos e políticos não se aplica <i>strictu sensu</i>" aos SC MDN, que pela sua natureza desenvolvem diversos projetos transversais às FFAA. [...]"</p>	<p>Questão não endereçada à DGPDN.</p>	<p>"O investimento [...] da LPM está visível no Mapa da Estratégia da Marinha, [...] OE1 - POTENCIAR a edificação e a sustentação da componente naval do SF [...] materializada na linha de ação LA1.01 - Edificar e sustentar de forma integrada as capacidades da Marinha. [...] operacionalizada por 16 iniciativas estratégicas constantes nas Diretivas Setoriais. [...] (relatório de progresso semestral e anual) é considerada no sistema de monitorização e controlo da Gestão Estratégica [...]: utilizam a mesma fonte de dados no que respeita à execução dos diferentes projetos; e, utilizam um indicador comum (II.01 -Taxa de execução financeira da LPM)."</p>	<p>"A Diretiva Estratégica do Exército 19-21 (DEE 19-21) contempla, no seu OE1 – “Assegurar recursos estáveis e suficientes”, objetivos operacionais que preveem indicadores e metas com elementos de informação respeitantes à execução da LPM. A DEE 19-21 foi revista recentemente para o 1.º semestre de 2021, [...] suspendemos os indicadores, e as 11 entidades setoriais do Exército agora têm tarefas a executar; o que estamos a medir são essas tarefas e os seus entregáveis."</p>	<p>"Temos [...] o relatório de atividades, os relatórios periódicos e mensais referentes à LPM, onde estão especificados precisamente os montantes de execução e o estado global dos projetos. Dispomos ainda dos indicadores de gestão, realizados trimestralmente, os quais contemplam a LPM, numa perspetiva financeira. Existe, [...] a preocupação de considerar a envolvente da edificação dos recursos, e a monitorização de alguns indicadores, com destaque da componente financeira. Os indicadores de gestão estão ligados ao mapa da estratégia, decorrente da diretiva de planeamento estratégico da FA 2019/22, do CEMFA, identificando metas e resultados. Não temos dimensão qualitativa e não estão ligados a objetivos NATO. "</p>	<p>"[...] A Diretiva Estratégica do EMGFA 2018-2021, tem um objetivo específico de “fortalecer as capacidades operacionais”, e uma linha de ação “otimizar a LPM”. Esta linha de ação e as iniciativas estratégicas estão muito focadas em alcançar um determinado entregável. [...] Envolve a componente dos entregáveis, mas não está densificada em indicadores de desempenho."</p>
9. Numa perspetiva de <i>accountability</i>, em ordem da transparência e responsabilidade pela gestão de dinheiros públicos, propiciada pelo reporte em sede prestação de contas, considera que a informação atualmente disponibilizada aos cidadãos quanto à execução da LPM é adequada? Porquê?					
<p>"A informação disponibilizada à tutela, à AR, às entidades inspetivas e à comunicação social, [...] tem cumprido com o dever essencial de prestação de contas, [...] a inexistência de indicadores quantitativos e qualitativos de economia, eficiência e eficácia dos resultados esperados na execução da LPM, [...] constitui uma preocupação [...], em consonância com as sucessivas recomendações do TC e da IGDN, designadamente: [...] processos de investimento militar transparentes, credíveis e eficazes; [...] reporte de informação inequívoca, consistente e completa sobre os projetos e a execução da LPM em geral; [...] detalhe dos graus de execução física e financeira da LPM, incluindo o reflexo no desenvolvimento dos objetivos de força e, em consequência, na edificação das capacidades do SF. [...] tem procurado melhorar a qualidade da informação disponibilizada, quer no âmbito dos relatórios de execução semestrais e anuais da LPM, com a introdução de indicadores de performance baseados num sistema de <i>Visual Management</i> (RAG), quer na prestação de reportes tempestivos à tutela."</p>	<p>"Não. Apenas existe obrigação de apresentar a informação à tutela e ao Parlamento. [...]"</p>	<p>"A informação [...] disponibilizada aos cidadãos e entidades competentes, em diferentes fases: [...] aquando da publicação da LPM, dando-se a conhecer [...] os montantes que o Estado pretende investir [...], aquando da contratação pública, [...] tendo presentes os princípios da transparência e publicidade, [...]. [...] envio do relatório anual de execução da LPM à AR, [...] ao escrutínio dos deputados eleitos [...], existe uma divulgação de informação acessível ao cidadão em geral, [...], que garantem com elevado grau de razoabilidade a transparência e a <i>accountability</i> dos processos."</p>	<p>"A informação [...] disponibilizada aos cidadãos e entidades competentes, em diferentes fases: [...] aquando da publicação da LPM, dando-se a conhecer [...] os montantes que o Estado pretende investir [...], aquando da contratação pública, [...] tendo presentes os princípios da transparência e publicidade, [...]. [...] envio do relatório anual de execução da LPM à AR, [...] ao escrutínio dos deputados eleitos [...], existe uma divulgação de informação acessível ao cidadão em geral, [...], que garantem com elevado grau de razoabilidade a transparência e a <i>accountability</i> dos processos."</p>	<p>"[...] Em Portugal, é o nível político, [...] que liberta a informação e produz a narrativa contextualizando-a com realidades mais abrangentes, [...]. A Comissão Parlamentar de Defesa também poderá fazer a ponte para o público em geral, [...]. [...] a informação deve estar [...] disponível, [...] na parte que não vier a comprometer uma fragilidade [...]"</p>	<p>"A Defesa, [...] tem a obrigação, [...] de enviar relatórios anuais à AR [...], prestando assim contas dos dinheiros públicos gastos. [...] poderá faltar algum detalhe [...] quanto à qualidade desses gastos [...]. Não temos um processo de <i>accountability</i> junto da opinião pública, perfeitamente firmado [...]. [...] não tem feito parte da comunicação estratégia, [...] das FFAA. Faz sentido ter. Dar conta aos cidadãos daquilo que é feito. [...]"</p>



Diretor-Geral da DGRDN (Dr. Alberto Coelho)	Diretor-Geral da DGPDN (Dr. Paulo Lourenço)	VCEMA (VALM Novo Palma)	VCEME (TGEN Guerra Pereira)	VCEMFA (TGEN Rafael Martins)	EMGFA - CH DIPLAEM (BGEN Silva Ferreira)
10. Neste seguimento, considera relevante contemplar no corpo da Lei de Programação Militar, informação referente a projetos estruturantes de reequipamento das Forças Armadas (FFAA), associados a objetivos estratégicos (p. ex. “Disponibilizar os armamentos e equipamentos necessários para o sucesso das operações das FFAA”, “Garantir a máxima eficiência nas despesas dos equipamentos das forças”, etc) e a indicadores de desempenho ou de performance? Nesta situação, entende adequado que as metas anuais estejam refletidas na Lei do Orçamento do Estado, sendo posteriormente a análise dos resultados desenvolvida num relatório anual de desempenho (p.ex a prever no relatório de progresso anual da execução da LPM), a constar igualmente na Conta Geral do Estado?					
<p>"A questão apresentada convoca a um conjunto de reflexões de natureza estratégica e política, que por isso só poderá ser respondida pela tutela. [...] seria necessário assegurar a montante, condições no âmbito do planeamento estratégico, que permitissem assumir objetivos e metas a incluir no corpo da LPM ou na LOE. [...] poderá ser um caminho possível, [...] requer uma maturidade do processo de planeamento estratégico na Defesa Nacional que ainda não foi atingida."</p>	<p>Questão não endereçada à DGPDN.</p>	<p>“Sim, considero, todos os projetos estruturantes devem estar associados a objetivos estratégicos claros com indicadores de desempenho no corpo da LPM. Esta menção no corpo da lei deixaria claro em futuras revisões a necessidade de dar continuidade ao financiamento, sem colocar em risco os projetos. [...] os indicadores permitem a medida da execução e a responsabilização dos intervenientes. Quanto à [...] menção das metas anuais na LOE [...] estando estas refletidas na LPM, [...] não existem vantagens em serem reguladas numa lei anual, muito sujeita a conjunturas de curto prazo. [...] não vejo qualquer óbice a que exista um relatório de desempenho da execução da LPM na CGE, tendo por base os indicadores e metas previstos na LPM.”</p>	<p>“Sim, [...] tudo o que tenha a ver com transparência é sempre positivo. Não se tratando de um relatório de contas, [...] encontra-se num patamar estratégico, sendo definidos objetivos estratégicos associados ao investimento militar, que são monitorizados por 2 ou 3 indicadores, com alguma descrição ao nível dos entregáveis, dos <i>milestones</i>, e de leitura simples, [...] há aqui uma outra componente, [...] mais de informação pública e não tanto de informação oficial. [...] usando, p. ex. <i>dashboards</i>, que permitem ter uma visualização gráfica mais apelativa e simplificada. [...].”</p>	<p>"Considero esta ideia uma prática muito saudável. [...] Portanto, [...] ao nível dos montantes que são gastos e dos alvos temporais para a edificação dos recursos, acho que é salutar alinhar pelas práticas de países amigos, [...]. Devemos gradualmente convergir para um modelo que permita essa partilha, essa transparência com o público, [...]. Quanto aos indicadores macro, ligados a objetivos estratégicos, penso que sim, com prazos e demais informação não sensível, com informação do porquê dos desvios, na senda da responsabilização pela utilização dos recursos públicos. Responsabilizar, mas em matérias sensíveis, cumprir com o princípio da necessidade de conhecer!"</p>	<p>"[...] informar a população, salvaguardando os aspetos de classificação, é razoável considerar a inscrição no corpo da lei as grandes áreas/prioridades de investimento. No que se refere a indicadores é fundamental, mais do que no corpo da LPM, que as fichas de capacidades e fichas de projeto os reflitam, e que sejam claros os objetivos a que se propõe, devidamente estruturados ao longo do período de vigência da lei, [...]. [...] os relatórios de acompanhamento servem para monitorizar o progresso, dando alerta para desvios críticos que obriguem a correção do percurso. [...] [...] é importante que haja uma análise agregadora no final de cada quadriénio, a par da avaliação da situação militar das capacidades, num complemento entre a avaliação da eficiência e da eficácia. [...] revejo-me neste conceito. [...] ao nível da estratégia de comunicação da Defesa, ou dos Ramos, [...] faz sentido. [...]. [...] este processo está muito agarrado à disponibilização financeira de montantes, [...]."</p>



Apêndice D — Projetos Principais

(em milhares de euros)

Entidade Executante	Capacidade	Projeto	Período de execução	Valor do 1.º Q	Valor Total
SC MDN	Capacidades Conjuntas	KC-390 - Aquisição	2019-2027	210.084	651.128
		KC-390 - Sustentação	2019-2030	44.179	176.205
		Navio Polivalente Logístico	2025-2028	-	150.000
		Projetos Cooperativos	2019-2030	8.702	283.189
		Full in Service Support (FISS) Helicópteros EH-101 (manutenção)	2019-2024	59.500	99.500
EMGFA	Comando e Controlo (C2)	Sistemas de Informação Nacionais e NATO	2019-2030	3.488	11.176
		Comunicações Móveis Militares de Teatro	2019-2030	2.250	8.150
		Rede Fixa de Comunicações Militares (RFCM)	2019-2030	13.790	42.790
	Ciberdefesa	Capacidade de ciberdefesa	2019-2030	11.800	45.490
Marinha	Oceânica de Superfície	Aquisição Novos Meios Superfície	2027-2030	-	150.000
		Modernização de meia-vida FFGH	2019-2030	95.468	302.820
		Sustentação Logística e Técnica HELIS	2019-2030	42.512	65.399
	Submarina	Sustentação Logística e Técnica SSG	2019-2030	46.054	279.311
	Patrulha e Fiscalização	Aquisição Novos Meios Patrulha e Fiscalização	2019-2030	58.472	363.972
Exército	C2 Terrestre	Sistema de Informação e Comunicações Táticas (SIC)	2019-2030	41.202	89.141
	Forças Ligeiras	Viaturas Táticas Ligeiras Blindadas (VTLB)	2019-2030	27.304	30.504
	Forças Médias	Viaturas táticas blindadas (JLTV)	2019-2030	3.155	78.655
		Programa VBR 8x8 PANDUR II	2027-2030	-	51.803
	Informações, Vigilância, Aquisições de Objetivos e Recon. Terrestre (IVAORT)	Programa ISTAR	2019-2030	6.189	38.776
	Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre (FT)	Artilharia Antiaérea	2019-2028	17.505	36.505
Sistemas de Combate do Soldado		2019-2026	55.030	84.021	
Força Aérea	Projeção, Proteção, Operacional. e Sustentação (PPOS) da Força	Helicóptero de Apoio, Proteção e Evacuação	202-2030	25.480	53.070
		Programa de substituição do sistema de armas F-16MLU	2027-2030	-	85.000
	Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	F-16MLU	2019-2027	21.131	27.791
		F-16MLU - Programa de regeneração potencial motores F100	2019-2027	17.520	59.725
	Operações Aéreas de Vigilância, Recon. e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo	P-3C	2019-2030	11.000	29.250
	Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial	Transporte Aéreo Tático e Especial	2019-2030	52.734	166.134
Total				874.549	3.414.505

Fonte: Adaptado a partir de Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019), de MDN (2021), de Mendes (2021), de Farinha (2021), de A.A. Coelho (*op. cit.*), de J.M. Palma (*op. cit.*), de M.F. Martins (*op. cit.*), de R.D. Pereira (*op. cit.*) e de R.M. Ferreira, (*op. cit.*).



Apêndice E — Ficha Resumo de Projeto – Informação adicional

Categoria	Informação	Definição/Descrição
Cabeçalho do Projeto	N.º do Projeto	O n.º do projeto aprovado na LPM.
	Orçamento do projeto para o ano	Despesa prevista para o ano.
	Imagem do Projeto	Ficheiro JPG.
Sumário do Projeto	Descrição	Descrição sucinta do projeto, resumizando a capacidade a entregar e, no aplicável, as quantidades de equipamento.
	Situação atual – Desempenho Financeiro	A nível estratégico, indicar os progressos atuais do projeto face ao seu orçamento anual (especificar despesa inferior ou superior ao orçamento), e apresentar uma explicação sucinta das causas da sua variação.
	Situação atual – Desempenho de prazos	A nível estratégico, descrever resumidamente os principais <i>milestones</i> atingidos até ao momento e problemas que tenham repercussões no alcance de futuros <i>milestones</i> . Explicação sobre os <i>milestones</i> alcançados, ou não, no ano, indicando a sua variação em meses.
	Situação atual – Desempenho de Entregas	A um nível estratégico, descrever uma breve atualização das entregas concretizadas até ao momento, e esperadas no futuro.
	Riscos para a Capacidade	Descrição dos riscos para a Capacidade associado ao não desenvolvimento do projeto.
	Principais Riscos e Problemas	Sumário dos principais riscos e problemas. Se um <i>milestone</i> foi alcançado com lacunas, deverá ser referida a sua breve descrição.
	Desempenho Financeiro	Orçamento do Projeto – Aprovação inicial
Orçamento do Projeto – Alterações		Explicação sucinta sobre alterações do orçamento nos diferentes âmbitos: Objeto do projeto, ou seja, alterações dos requisitos; transferências de, ou para, outros projetos; aumento ou diminuição dos custos reais do projeto.
Orçamento do Projeto - Total		Soma dos campos anteriores.
Despesas do Projeto – anteriores ao ano		Compreende todas as despesas anteriores ao atual reporte.
Despesas do Projeto – do ano		Inclui todas as despesas do período do reporte.
Despesas do Projeto - Total		Soma das despesas até ao ano do reporte.
Despesas do Projeto – Orçamento remanescente		Saldo do orçamento aprovado, face ao total de despesas.
Despesas do Projeto – Alterações do Orçamento do ano		Orçamento inicial do ano e descrição das alterações registadas, com a sua justificação.
Despesas do Projeto – Alterações da despesa do ano		Despesa inicial prevista do ano e descrição das alterações registadas, com a sua justificação.
Desempenho de Prazos	Progresso relativamente à entrega de material e <i>milestones</i> de capacidade operacional	Considerar as datas originais, as datas alcançadas ou previstas, e a variação (em meses), relativamente a <i>Initial Material Release (IMR)</i> , <i>Initial Operational Capability (IOC)</i> , <i>Final Material Release (FMR)</i> e <i>Final Operational Capability (FOC)</i> .



Avaliação de eficiência do investimento público em recursos militares – tomada de decisão em matéria da autorização da despesa

Desempenho de Entregas	Descrição da entrega de material e <i>milestones</i> de capacidade operacional	Para os níveis da capacidade IMR, IOC, FMR e FOC, descrever o material entregue e a situação operacional do projeto, com indicação se esses <i>milestones</i> foram, ou não, alcançados. Se foram alcançados com lacunas, prever a sua breve descrição.
	Elementos da Capacidade	Avaliação por elemento da Capacidade (DOTMLPI-I), com a sua descrição e indicação quanto ao seu cumprimento (ou não), ou previsão (ou não), dentro da programação do projeto, bem como os riscos associados, caso existam.
	Evolução dos Elementos da Capacidade	Evolução desde o último reporte, por elemento da Capacidade, com a identificação e descrição dos fatores, por categoria, que motivaram a sua variação.
Principais Riscos e Problemas	Riscos emergentes	Riscos não identificados anteriormente, que emergiram no ano. Prever a sua descrição e medidas de mitigação.
	Principais Problemas do Projeto	Problemas, são riscos elevados ou extremos que se concretizaram, ou problemas que se levantaram e que requerem uma gestão ativa para a sua resolução. Prever a sua descrição e medidas de mitigação.
Lições aprendidas	Principais Lições aprendidas	Descrever a(s) lição(ões) aprendida(s) do projeto (a um nível estratégico), identificando a(s) sua(s) categoria(s) (e.g., requisitos de gestão, gestão de contrato, gestão de prazos, recursos, <i>governance</i> , etc).
Gestão do Projeto	Função e nomes da linha de gestão do projeto	Listar os nomes da equipa de gestão do projeto, incluindo: Chefe de Divisão, Chefe de Secção, Diretor do Projeto e Gestor do Projeto.
Sistema de <i>Visual Management</i>	<i>Amber/Green</i>	Projeto requer permanente atenção para prevenir que os riscos não se materializam em problemas, ameaçando as entregas.
	<i>Amber/Red</i>	Projeto está em dúvida, com riscos e problemas aparentemente em diversas áreas críticas. É necessária ação urgente para resolver estes problemas ou/e avaliar se é exequível a sua resolução.
	Excecionado	Cor Cinza: A informação pode ser excecionada de divulgação, devido a questões de classificação de segurança.

Fonte: Adaptado a partir de NAO (2015, pp. 21-22), de ANAO (2020, pp. 378-390) e de IPA (2020, p. 32).



Apêndice F — Objetivos e Indicadores de Desempenho

Objetivo		
Disponibilizar às FFAA o armamento e equipamento necessários à edificação das capacidades e cumprimento da sua missão (MISSÃO)		
Indicador	Subindicador	Descrição e método de cálculo
1.1. Taxa de Execução	1.1.1. Evolução dos principais projetos de armamento	- Com base no ponto de situação das encomendas e entregas previstas e realizadas ao longo do ano, ou outros <i>milestones</i> que reflitam o avanço dos projetos. - Cálculo (%): <i>milestones</i> alcançados sobre <i>milestones</i> planeados, no ano N.
	1.1.2. Taxa de execução das Entregas	- Corresponde à relação entre o montante total das entregas realizadas e o montante das entregas previstas. - Cálculo (%): Montante total das entregas realizadas sobre o montante total das entregas previstas, no ano N.
	1.1.3. Evolução dos contratos em curso face à programação	- Destina-se a reforçar o grau de cumprimento dos prazos de entrega do armamento e equipamentos, decorrentes da execução dos projetos de investimento da Defesa. O pagamento corresponde à conclusão dos compromissos contratuais. - Cálculo (%): Montante total de pagamentos sobre o Financiamento total disponível, no ano N.
1.2. Evolução média anual dos prazos de conclusão dos principais projetos de armamento	Não aplicável	- Representa as evoluções acumuladas desde 1 de janeiro do ano N, dos prazos registados para a realização dos principais projetos de armamento. - Cálculo (em meses): média das variações cumulativas dos prazos de conclusão dos principais projetos de armamento, no ano N.
Objetivo		
Garantir a máxima eficiência e eficácia dos processos de reequipamento das FFAA (EFICIÊNCIA e EFICÁCIA)		
Indicador	Subindicador	Descrição e método de cálculo
2.1. Eficiência do processo de pagamento	2.1.1. Montantes de juros de mora pagos	- Cálculo (em milhares de euros): Valor acumulado dos juros de mora pagos ao longo do ano, relacionados com despesas de reequipamento das FFAA.
	2.1.2. Montantes de juros de mora pagos / montante dos pagamentos	- Cálculo (%): Valor acumulado dos juros de mora pagos ao longo do ano, sobre o montante total dos pagamentos, no ano N.
2.2. Grau de implementação dos projetos programados	Não aplicável	- Refere-se à atividade contratual formalizada, contemplando novos contratos celebrados, em relação ao número de contratos inicialmente previstos. Realça a eficácia da ação técnica/administrativa em relação à programação inicial. Pode ter valores superiores a 100%. - Cálculo (%): N.º de autorizações de despesa realizadas sobre o n.º de autorizações de despesa previstas, no âmbito do orçamento disponível, no ano N.
2.3. Evolução média dos desvios na conclusão dos principais projetos de armamento	Não aplicável	- Permite identificar a variação dos desvios na conclusão dos principais projetos de armamento. - Cálculo (%): Variação cumulativa nas estimativas das entregas finais dos principais projetos de armamento, no ano N.

Fonte: Adaptado a partir de PLF (2020, pp. 314-317) e de MdD (2020a, pp. B-1; E-17).