

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2023/2024



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL - TII

**O FUNDO EUROPEU DE DEFESA NO APOIO À EDIFICAÇÃO DE
CAPACIDADES MILITARES: DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

**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.**

**NUNO MANUEL TAVARES FERNANDES
MAJ ADMIL**



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades



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

**O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de
capacidades militares: desafios e oportunidades**

MAJ ADMIL NUNO MANUEL TAVARES FERNANDES

**Trabalho de Investigação Individual
CEMC 2023/24**

Pedrouços 2024



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

**O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de
capacidades militares: desafios e oportunidades**

MAJ ADMIL NUNO MANUEL TAVARES FERNANDES

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2023/24

Orientador: Tenente-Coronel GNR INF António Marcelino da Silva

Pedrouços 2024

Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **NUNO MANUEL TAVARES FERNANDES**, declaro por minha honra que o documento intitulado **o Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvido, enquanto auditor do **CEMC 2023/2024** 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, 06 de maio de 2024

MAJ ADMIL NUNO MANUEL TAVARES FERNANDES



Agradecimentos

Gostaria, em primeiro lugar, de agradecer a todos os entrevistados a forma inexecdível como generosamente participaram e disponibilizaram o seu tempo, com contributos vitais para a elaboração do presente trabalho, sem os quais, não teria sido possível realizar o estudo.

Enaltecer igualmente o meu orientador, pela prestimosa “orientação”, impelindo a pressão certa para fazer avançar o trabalho e levá-lo a bom porto.

Aos meus camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto, cujas discussões saudáveis permitiram construir um caminho mais elucidativo, e que da troca alargada de experiências, permitiu igualmente melhorar estruturar o pensamento crítico e criativo, necessário para a elaboração deste trabalho.

O maior agradecimento, para a minha família, em especial à minha esposa Milene e aos meus filhos Francisco e Teresa, pedras basilares da minha vida a quem devo, não só a disponibilidade que me concederam para a realização deste exigente curso, mas todo o apoio para o culminar deste trabalho em particular, que nos obriga muitas vezes a trocar tempo em família, por tempo de trabalho.



Índice

1. Introdução.....	1
2. Enquadramento teórico e concetual.....	4
2.1 Base Concetual	4
2.1.1 Contratação pública no Setor da Defesa.....	4
2.1.2 Mecanismos de Cooperação Europeus	5
2.1.3 Fundo Europeu de Defesa.....	8
2.2 Estado da Arte.....	10
2.2.1 Capacidades Militares e a Lei de Programação Militar.....	10
2.2.2 Interação Forças Armadas e Base Tecnológica da Defesa	12
2.2.3 Análise prospetiva: contratação conjunta	15
2.3 Modelo de Análise	16
3. Metodologia.....	17
3.1 Resumo da Metodologia	17
3.2 Método	17
3.2.1 Participantes e procedimento	17
3.2.2 Instrumentos de recolha de dados	18
3.2.3 Técnicas de tratamento de dados	18
4. A Defesa Nacional e os mecanismos de cooperação europeia	19
4.1 Lições aprendidas e balanço dos programas PADR e EDIDP	19
4.2 O Fundo Europeu de Defesa.....	23
4.3 Contributos para uma maior rentabilização das oportunidades decorrentes do FED na edificação de capacidades nas FFAA	28
5. Conclusões	32
Referências bibliográficas	34

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de Análise.....	Apd A – 1
Apêndice B – Caracterização dos Entrevistados.....	Apd B – 1
Apêndice C – Guião das Entrevistas.....	Apd C – 1
Apêndice D – Esquematização para a análise dos contributos.....	Apd D – 1
Apêndice E – Matriz das unidades de contexto e de registo das entrevistas.....	Apd E – 1



Índice de Figuras

Figura 1- Investimento em defesa a preços correntes na UE e estimativa de investimento até 2025	1
Figura 2 - Tipos de procedimento relativo aos contratos publicados	5
Figura 3 – Arquitetura mecanismos cooperação europeia em Defesa.....	6
Figura 4 - Áreas investimento prioritário CARD	7
Figura 5 - Mecanismos de Cooperação Europeu	8
Figura 6 – Abordagem colaborativa da estratégia europeia de edificação de capacidades em Defesa	8
Figura 7 - Fundo Europeu de Defesa.....	9
Figura 8 - Ciclo Fundo Europeu de Defesa	10
Figura 9 - Passos do Ciclo Planeamento Defesa Militar	11
Figura 10 – Mapeamento do CPDM sob o ponto de vista das FFAA (Passos II e III)	13
Figura 11 - Articulação Defesa Nacional com o SCTN e indústria	14
Figura 12- Participação nacional no PADR e EDIDP.....	20
Figura 13 - Balanço dos programas PADR e EDIDP.....	22
Figura 14- O FED em números	24
Figura 15 - Desafios identificados na exploração do FED.....	26
Figura 16 - Esquematização para a análise dos contributos (unidades de registo). Apd D – 1	

Índice de Quadros

Quadro 1 - Relação competências CEMGFA e o CPDM	12
Quadro 2 - Interação CPDM e BTID	13
Quadro 3 - Propostas de tópico Exército <i>Work Programme</i> 2024	24



Resumo

O presente trabalho efetua uma análise ao desempenho da Defesa Nacional e identifica as oportunidades que o Fundo Europeu de Defesa oferece no apoio à edificação de capacidades militares, atendendo ao seu objetivo central de fomentar a colaboração no desenvolvimento da defesa europeia, através de projetos conjuntos.

Através de uma análise documental, para o enquadramento teórico e estado da arte, a par da realização de entrevistas semiestruturadas conduzidas a especialistas em funções nos diversos intervenientes da Defesa Nacional, apresenta-se um conjunto de contributos para o incremento do desempenho nacional neste âmbito.

Foi possível concluir que existe alinhamento efetivo da Defesa Nacional com as necessidades reais identificadas pelo Exército, embora haja um desafio na temporalidade dos resultados devido ao caráter de I&D do FED e do balanceamento nacional para projetos de investigação. Verifica-se ainda o interesse do setor industrial, pese embora exista a necessidade de reforçar o co-financiamento nacional, sobretudo no que aos projetos de desenvolvimento diz respeito.

Por fim, realçar como contributos, além da análise sistematizada do desempenho nacional, a identificação de oportunidades de melhoria na coordenação da estratégia nacional de participação no Fundo Europeu de Defesa e interação entre os diversos intervenientes da Defesa Nacional.

Palavras-chave: Cooperação Europeia, Fundo Europeu de Defesa; Defesa Nacional, Forças Armadas.



Abstract

The present work conducts an analysis of the performance of National Defense and identifies the opportunities that the European Defense Fund offers in supporting the development of military capabilities, in line with its central objective of fostering collaboration in the development of European defense through joint projects.

Through a documentary analysis for theoretical framing and state of the art, alongside conducting semi-structured interviews with experts working in various roles within National Defense, it was possible to present a set of contributions to enhance national performance in this area.

It was possible to conclude that there is effective alignment of National Defense with the real needs identified by the Army, although there is a challenge in the timing of results due to the R&D nature of the EDF and national balancing for research projects. There is evident interest from the industrial sector, although there is a need to strengthen national co-financing, especially concerning development projects.

Finally, highlighting as contributions, in addition to the systematic analysis of national performance, the identification of opportunities for improvement in coordinating the national strategy for participation in the European Defense Fund and interaction among the various stakeholders in National Defense.

Keywords: *European cooperation, European Defense Fund; National Defense, Armed Forces.*



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AED Agência Europeia de Defesa

B

BTID Bolsa Tecnológica e Industrial de Defesa

C

CARD *Coordinated Annual Review on Defence*

CDP *Capability Development Plan*

CE Comissão Europeia

CEMGFA Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CPDM Ciclo de Planeamento da Defesa Militar

D

DGRDN Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional

DGPDN Direção Geral de Política da Defesa Nacional

E

EDIDP *European Defense Industrial Development Programme*

EDIP *European Defense Investment Programme*

EDIRPA *European defence industry reinforcement through common procurement act*

EM Estado-Membro

EMGFA Estado-Maior-General das Forças Armadas

EUA Estados Unidos da América

F

FED Fundo Europeu de Defesa

FFAA Forças Armadas

I

I&D Investigação e Desenvolvimento

L

LIM Lei de Infraestruturas Militares

LPM Lei de Programação Militar

M

MDN Ministério da Defesa Nacional

N

NATO *North Atlantic Treaty Organization*

NDPP *NATO Defence Planning Process*



NFP *National Focal Point*

O

OE Objetivo Específico

OG Objetivo Geral

P

PADR *Preparatory Action on Defense Research*

PAED Plano de Ação Europeu de Defesa

PE Parlamento Europeu

PIB Produto Interno Bruto

PESCO Cooperação Estruturada Permanente

Q

QC Questão Central

QD Questão Derivada

S

SCTN Sistema Científico e Tecnológico Nacional

SF Sistema de Forças

T

TFUE Tratado sobre o Funcionamento da UE

U

UE União Europeia



1. Introdução

A crónica falta de colaboração entre os Estados Membros (EM) e perpétuo subfinanciamento do setor da Defesa na União Europeia (UE), resultou em ineficiências, duplicação de sistemas e fragmentação da indústria de defesa, com um custo anual estimado entre 25 mil e 100 mil milhões de euros¹ (Comissão Europeia [CE], 2017). Embora abaixo dos padrões de 2% da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) e insuficiente para recuperar do subfinanciamento ocorrido no pós crise financeira de 2008 como a figura 1 ilustra, a despesa com a defesa dos 27 EM participantes da Agência Europeia de Defesa (AED) tem vindo a crescer de forma consistente pelo oitavo ano consecutivo, totalizando 240 mil milhões de euros em 2022, sendo que 24,2% deste valor foi alocado a investimentos em defesa, o que constitui um máximo histórico (Agência Europeia de Defesa [AED], 2023a).

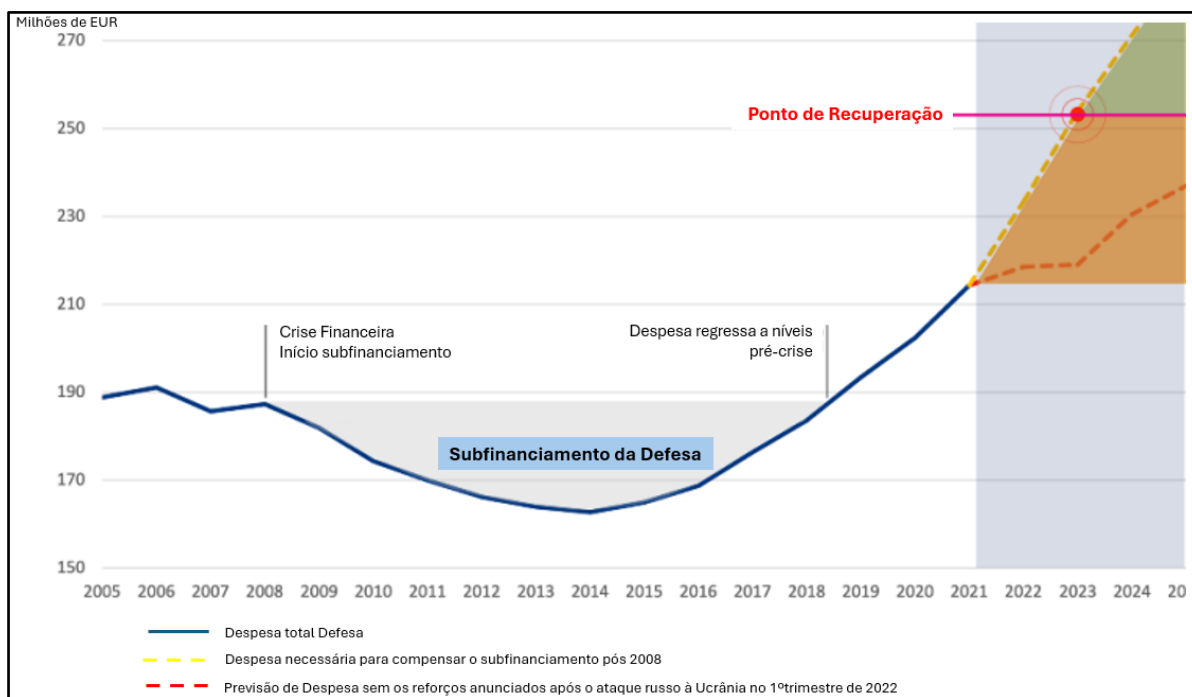


Figura 1- Investimento em defesa a preços correntes na UE e estimativa de investimento até 2025

Fonte: Adaptado de AED (2022).

Com o intuito de promover maior cooperação e sinergia na EU em segurança e defesa, surgiu em 2016 a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE e o Plano de Ação Europeu de Defesa (PAED), os quais têm como um dos pilares o Fundo Europeu de Defesa (FED), lançado em 2021. A guerra na Ucrânia funcionou como acelerador desta dinâmica, tendo sido apresentada em 2022 a Bússola Estratégica, conjuntamente com um

¹ Existem atualmente em curso menos projetos de colaboração europeia de defesa do que há 20 anos, verificando-se que os grandes sistemas de armas atualmente existentes na UE foram concebidos no fim da Guerra Fria (*EuroFighter*, A-400M, NH-90, p.e) (Correia, 2019)



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

instrumento de curto prazo destinado a induzir a cooperação e impulsionar a contratação conjunta no valor de 300 milhões de euros denominado *European defence industry reinforcement through common procurement act* (EDIRPA), o qual estabelece um novo princípio: a aquisição comum de equipamento de defesa pode ser financiada pelo orçamento da UE, induzindo a cooperação entre pelo menos três EM (Antinozzi, 2023).

No que diz respeito a Portugal, concretamente às Forças Armadas (FFAA), visto serem o primordial adquirente de bens e tecnologias militares, historicamente tem havido um maior interesse em optar por soluções tecnologicamente maturadas, em detrimento da aposta no desenvolvimento de produtos com o apoio da indústria. Embora ainda na sua fase inicial, importa explorar as oportunidades que estes mecanismos europeus representam.

Neste sentido, o objeto de estudo é o FED, sendo que o mesmo se encontra delimitado no tempo, espaço e conteúdo (Santos & Lima [Coord], 2019). Em termos temporais, corresponde no hiato de tempo entre 2017, ano de lançamento do *Preparatory Action on Defense Research* (PADR) e 15 de março de 2024, data da publicação do *work programme* para 2024 do FED. Em termos espaciais, no respeitante à produção de efeitos, o estudo limita-se a Portugal e à Defesa Nacional, particularizando nas FFAA. Relativamente ao conteúdo, restringe-se à análise do FED e dos seus programas precursores (PADR e *European Defense Industrial Development Programme* [EDIDP]).

Em razão deste enquadramento, o Objetivo Geral (OG) do presente trabalho corresponde à proposta de medidas que visem uma maior rentabilização do FED, por parte da Defesa Nacional na edificação de capacidades militares.

Atendendo a este desígnio, foram identificados Objetivos específicos (OE), que concorrem para o OG:

OE1: Analisar as lições identificadas/aprendidas relevantes para o FED (programas precursores PADR e EDIDP).

OE2: Interpretar as oportunidades da Defesa no quadro dos mecanismos europeus de contratação conjunta no âmbito do FED.

Após a identificação do OG e dos OE da investigação, concretizou-se a problemática da investigação através da formulação da Questão Central (QC) e derivadas (QD):

QC: De que forma pode a Defesa explorar o FED na edificação de capacidades militares?

QD1: Quais são as lições identificadas/aprendidas relevantes para o FED (programas precursores PADR e EDIDP)?



QD2: Como interpretar as oportunidades a explorar no quadro dos novos mecanismos de contratação conjunta no âmbito do FED?

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução. No segundo capítulo é realizado o enquadramento teórico apresentando-se a base concetual do trabalho e o estado da arte. Seguidamente, no terceiro capítulo, será descrita a metodologia e o método utilizados no âmbito do trabalho. No que tange ao quarto capítulo, será dedicado à apresentação e discussão de resultados da investigação, com o intuito de responder às duas QD e QC do trabalho. O quinto e último capítulo destina-se a apresentar as conclusões da investigação.



2. Enquadramento teórico e concetual

2.1 Base Concetual

2.1.1 Contratação pública no Setor da Defesa

Historicamente, no seio da UE, as questões militares e de defesa, intrinsecamente ligadas à soberania individual de cada Estado, permaneceram dada essa ligação estruturante, uma questão sensível, como é visível no art.º 346.º/1 alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ao consagrar uma exceção no que diz respeito à produção e comércio de armas, munições e material de guerra, quando estejam em causa interesses essenciais do EM (Coutinho, 2014, pp.340). Resulta que as regras gerais da contratação pública decorrentes da Diretiva 2004/18 (posteriormente revista pela Diretiva 2014/24), caracterizadas pelos princípios de transparência e concorrência, nem sempre sejam consideradas adequadas à celebração de contratos no domínio da defesa pelos EM, tendo como consequência que mais de 50% da contratação pública no sector da defesa ocorresse à margem das regras gerais (Ira, 2016).

Nesta senda, e após complexa negociação entre os EM, surge a Diretiva 2009/81 concebida para trazer maior concorrência para o campo dos mercados de contratação pública na defesa na UE, mas também reforçar medidas anticorrupção, tais como limitar o uso extensivo de isenções, aumentar a transparência e o uso de concursos abertos e justos, através do aumento do número de contratos sujeitos a publicação e diminuição do número de contratos classificados, inclusive com base no art.º 346 ° (Ira, 2016).

Segundo Coutinho (2014), podem-se identificar três tipos de contratação: (1) fora do mercado, referente às exclusões previstas no art.º 12º da Diretiva 2009/81²; (2) no mercado, mas respeitantes a interesses essenciais de segurança, onde o art.º 346º/1 do TFUE permite derrogar a aplicação dos tratados, e, portanto, das regras da contratação pública neste tipo de circunstâncias e (3) no mercado. No que diz respeito à realidade particular nacional, a Diretiva 2009/81 foi transposta para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei 104/2011, limitando-se este, *grosso modo*, a transcrever as normas aí previstas.

Os procedimentos de contratação previstos na Diretiva 2009/81 são: negociação, com ou sem publicação no Jornal Oficial, diálogo concorrencial e concurso limitado por prévia qualificação, resultando a exclusão neste domínio do procedimento de concurso público (Coutinho, 2014, pp. 350). Todavia, no período 2016-2020, o procedimento por negociação foi utilizado em aproximadamente 50% dos anúncios de concurso publicados anualmente,

² Por exemplo, um contrato celebrado entre dois Estados. Foi a via utilizada para a aquisição para a Marinha Portuguesa, das fragatas da classe Karel Doorman, por 240 milhões de euros (Lusa, 2006).



enquanto o concurso limitado por prévia qualificação foi aplicado em cerca de 45% dos anúncios, conforme ilustrado na figura seguinte:

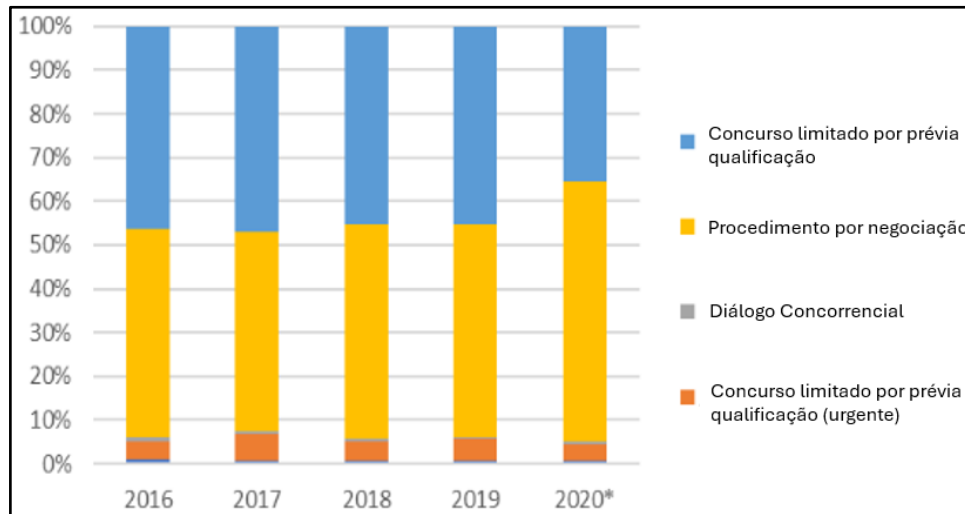


Figura 2 - Tipos de procedimento relativo aos contratos publicados

Fonte: Adaptado de Maulny, Simon e Marrone, (2020).

Face a esta quadro, Marrone e Nones (2020) defendem que a diretiva deve ser atualizada, tornando-a mais rígida, estrita e clara quanto às exclusões, com indicação de uma nova lista mais detalhada e limitada de produtos militares para os quais os EM podem invocar as isenções. Por outro lado, autores como Giegerich e Sabatino (2022), Barbieux (2023) e Mauro, Simon e Xavier (2021) advogam que para atingir os objetivos europeus de redução da fragmentação, maior eficiência e cooperação no mercado da defesa europeu, o esforço deve ser centrado nos mecanismos de cooperação já existentes e na criação de novos, focados no incentivo às compras conjuntas através do reforço de alocação de meios financeiros para projetos conjuntos. Destarte, existe agora a possibilidade de surgir uma nova dinâmica, com as exceções previstas na Diretiva 2009/81, a serem vistas como uma oportunidade para os EM participantes adquirirem equipamento de defesa no âmbito do FED, contribuindo para maximizar a integração das cadeias de abastecimento e mercados de defesa (Marrone & Nones, 2020).

2.1.2 Mecanismos de Cooperação Europeus

Com o intuito de promover maior cooperação europeia, foi lançada em 2016 a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE e o PAED, tendo sido desenvolvidos dois mecanismos: a *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) e a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) (Anghel, 2023), os quais se articulam como ilustrado na figura 3:

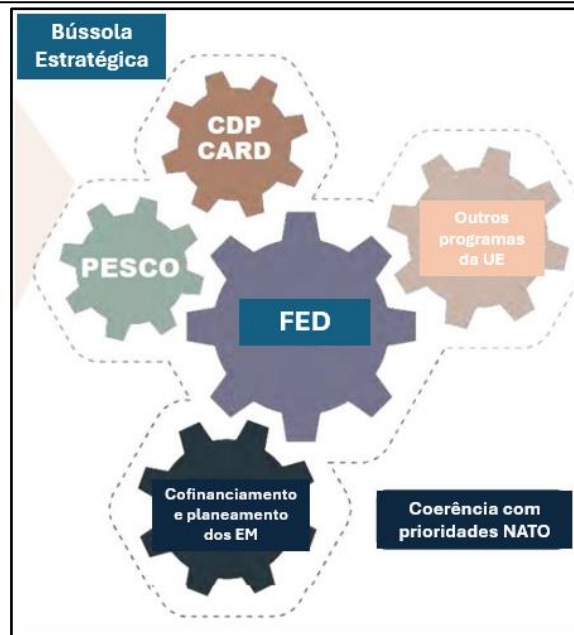


Figura 3 – Arquitetura mecanismos cooperação europeia em Defesa

Fonte: Adaptado de Veiga (2022).

Em 24 de março de 2022, é publicada a Bússola Estratégica, a qual apresenta uma estratégia atualizada para uma segurança e defesa europeias, assentes em quatro vetores estruturais: gestão de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e parcerias (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2022). De acordo com Molling e Schutz (2020), o documento publicado serve três propósitos: (1) formular a primeira análise comum das ameaças da EU, (2) chegar a acordo sobre objetivos estratégicos claros e exequíveis para a UE, a fim de reforçar a UE como ator na segurança e na defesa; e (3) oferecer orientação política para futuros processos de planeamento militar.

Ainda relativamente à figura 3, importa referir o *Capability Development Plan* (CDP), uma vez que é a ferramenta estrutural de base de planeamento estratégico servindo de base aos mecanismos CARD e PESCO e fornece uma visão das necessidades e prioridades futuras dos EM na edificação de capacidades, coordenada e atualizada periodicamente pela AED. Aquando da sua última revisão, em 2023, são estabelecidas 14 prioridades entre os 5 domínios militares e 8 facilitadores estratégicos (AED, 2023c).

No que se refere à CARD, tem o desígnio de fornecer uma visão geral do panorama europeu de capacidades militares e identifica áreas para potencial colaboração, tentando um alinhamento gradual dos ciclos de planeamento e de desenvolvimento de capacidades nacionais entre os vários EM (Anghel, 2023). No final de 2022 concluiu-se o seu segundo ciclo completo (2021-2022), tendo sido identificando como prioritário o investimento colaborativo em áreas específicas (vide figura 4).



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

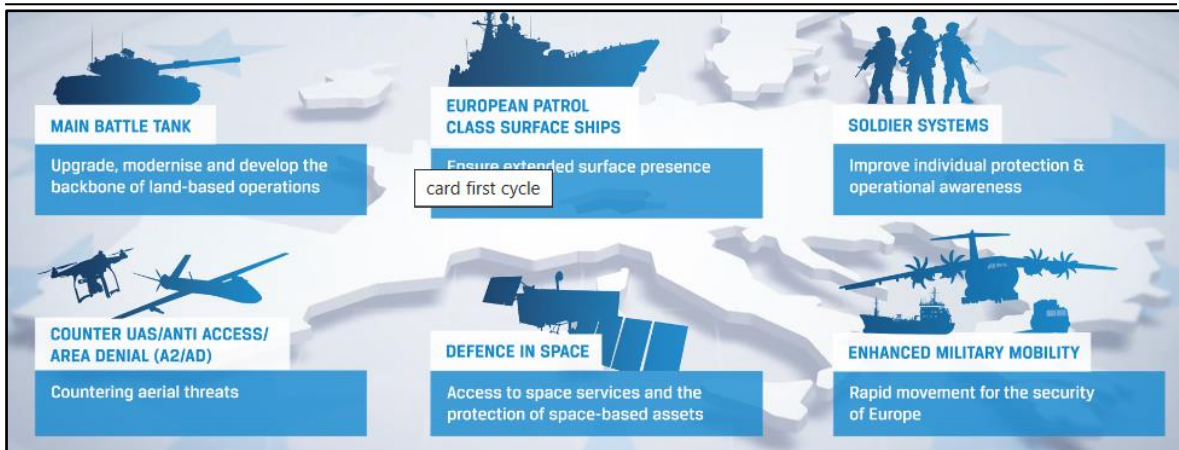


Figura 4 - Áreas investimento prioritário CARD

Fonte: AED (2022, pp.10).

O relatório do segundo ciclo realça ainda a importância de garantir que o aumento das despesas com a defesa pelos EM contribui para colmatar as lacunas de capacidades identificadas. Concomitantemente, aponta como vital reduzir a fragmentação e reforçar a abordagem para o planeamento cooperativo de capacidades, investigação e desenvolvimento (I&D), aquisição conjunta e integração de capacidades (AED, 2022).

No que concerne à PESCO, constitui-se como um projeto de cariz voluntário e intergovernamental que agrega 26 Estados da UE, fornecendo uma estrutura para a cooperação, assumindo os Estados voluntariamente compromissos mais vinculativos entre si. Estes desenvolvem em conjunto capacidades de defesa, coordenam investimentos, melhoram a prontidão operacional, a interoperabilidade e a resiliência das suas forças armadas e colaboram em projetos. Os projetos PESCO, caso elegíveis no âmbito do FED, isto é, caso satisfaçam as prioridades tecnológicas e de capacidades definidas no CDP e se encontrem em harmonia com a CARD, podem receber um bónus adicional de cofinanciamento, permitindo conjugar a dimensão política, dos próprios projetos PESCO, com a dimensão económica e industrial dos projetos propostos pela BTID Europeia para I&D das futuras capacidades militares. Ainda no âmbito do FED, importa referir a existência de previsão de bónus para projetos com pequenas e médias empresas, os quais podem ser cumulativos, desde que não ultrapassem os 35% do total (Mauro et al., 2021).

Atualmente existem 68 projetos em curso, dos quais Portugal é nação líder em dois (AED, 2023b). A figura 5 sintetiza a dinâmica entre estes mecanismos e sua ligação ao instrumento de financiamento, o FED:



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

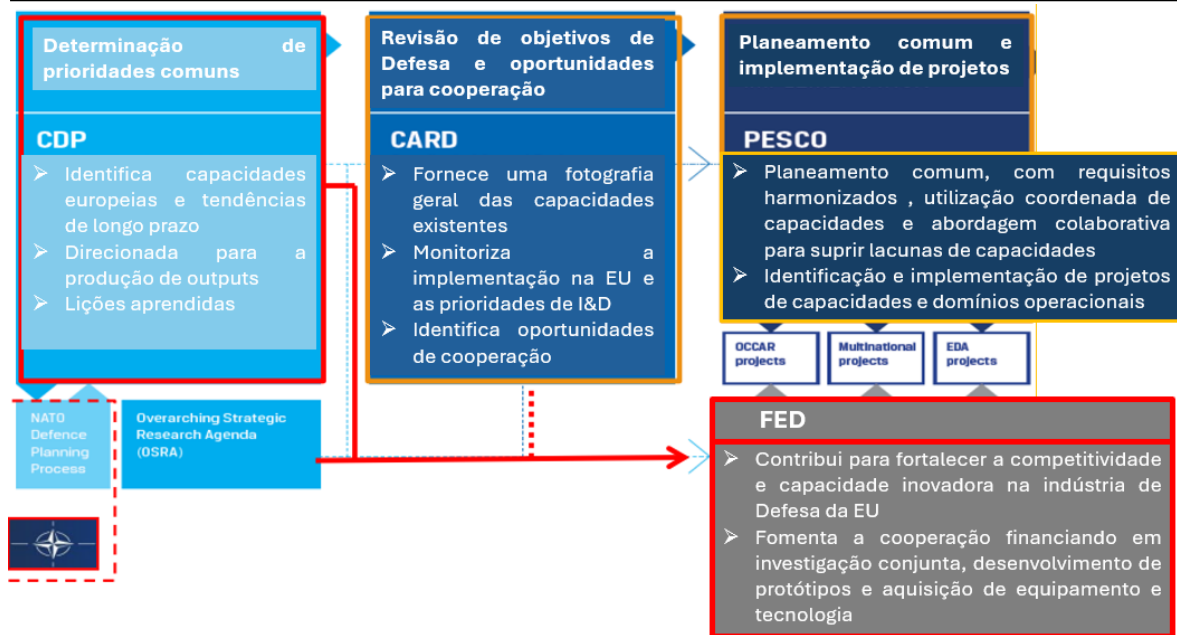


Figura 5 - Mecanismos de Cooperação Europeia

Fonte: Adaptado de Veiga (2019).

2.1.3 Fundo Europeu de Defesa

Os instrumentos e fontes de financiamento criados pela UE, numa primeira fase o PADR e o EDIPD, atualmente o FED, destinam-se a fomentar o desenvolvimento colaborativo de capacidades militares, desempenhando um papel importante no apoio à inovação no campo das tecnologias disruptivas, com o desígnio último de fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) da UE (EMGFA, 2020).

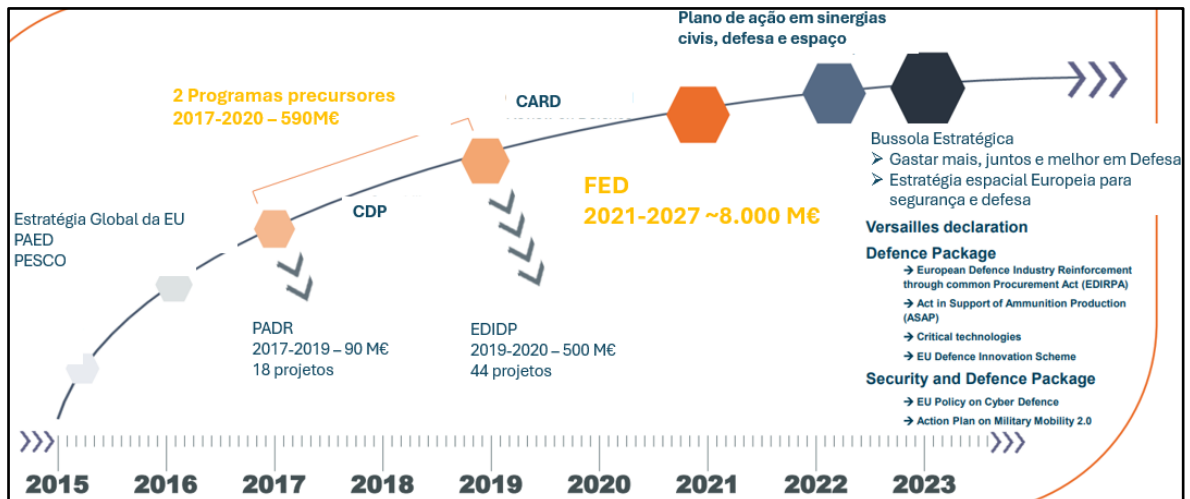


Figura 6 – Abordagem colaborativa da estratégia europeia de edificação de capacidades em Defesa

Fonte: Adaptado de AED (2023c, pp.7).

No que respeita ao FED, lançado pela Comissão Europeia (CE) em junho de 2021, marcou indubitavelmente um reforço do compromisso na direção “mais UE” ao nível da política da indústria de defesa, sendo os *working programmes* anuais deste Fundo o produto da convergência dos mecanismos apresentados. Como ilustrado na figura 6, o FED foi



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

precedido de dois programas-piloto: o PADR, no valor de 90 milhões de euros, entre 2017 e 2019, tendo Portugal participado em 5 dos 18 projetos desenvolvidos; e o EDIDP, no valor de 500 milhões de euros, entre 2020 e 2021, tendo sido desenvolvidos 44 projetos. (Pinto, Veiga & Monginho, 2021).

Neste fito, o FED fornece apoio financeiro para incentivar a colaboração transfronteiriça na defesa, sendo requisito obrigatório em cada projeto colaborativos a participação de entidades de 3 EM distintos. Pretende ser um facilitador central para o desenvolvimento da defesa europeia, apoiando projetos conjuntos para desfragmentar gradualmente a indústria e aumentar a competitividade e eficiência. O Fundo tem um orçamento de 8 mil milhões de euros para o período 2021-2027, dos quais 5,3 mil milhões de euros são dedicados a projetos colaborativos de desenvolvimento de capacidades e 2,7 mil milhões de euros à investigação colaborativa em defesa (CE, 2021) (vide figura 7). A fase de aquisição é suportada pelos orçamentos nacionais dos países, estando a ser desenvolvidas ferramentas direcionadas ao estímulo de aquisições conjuntas entre EM, as quais serão abordadas posteriormente.

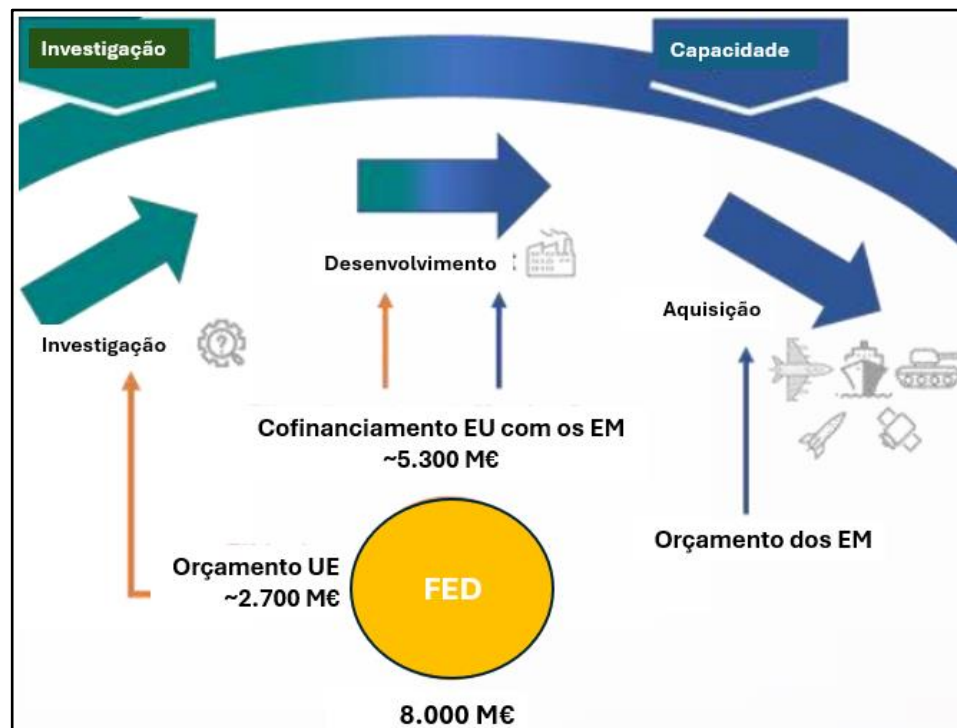


Figura 7 - Fundo Europeu de Defesa
Fonte: Adaptado de AED (2023c, pp.8).

No tocante à operacionalização do mecanismo, materializa-se pela execução em ciclos anuais, através de programas de trabalho estruturados em 17 categorias temáticas e horizontais de ações durante o quadro financeiro plurianual 2021-2027. Os Ciclos do FED têm início no ano N-1, com a divulgação do *draft* do Programa de Trabalhos (*work*



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

programme), normalmente com base no Programa anterior. É durante esta fase que os EM, através da representação do MDN e dos Ramos das FFAA, procuram construir o programa do ano seguinte, através da participação no *Programme Committee* que reúne delegados da CE e dos EM (Grupo de Peritos). Estas necessidades são publicadas originando convites à apresentação de propostas “*calls for proposals*”. As entidades, em consórcio e pertencentes a pelo menos 3 EM, submetem as suas propostas para projetos colaborativos de investigação ou desenvolvimento “*submission of proposals*” (AED, 2023c, pp.11). Posteriormente, a CE efetua a seleção dos projetos e atribui o financiamento. De forma sintética o ciclo decorre conforme ilustrado na figura 8:

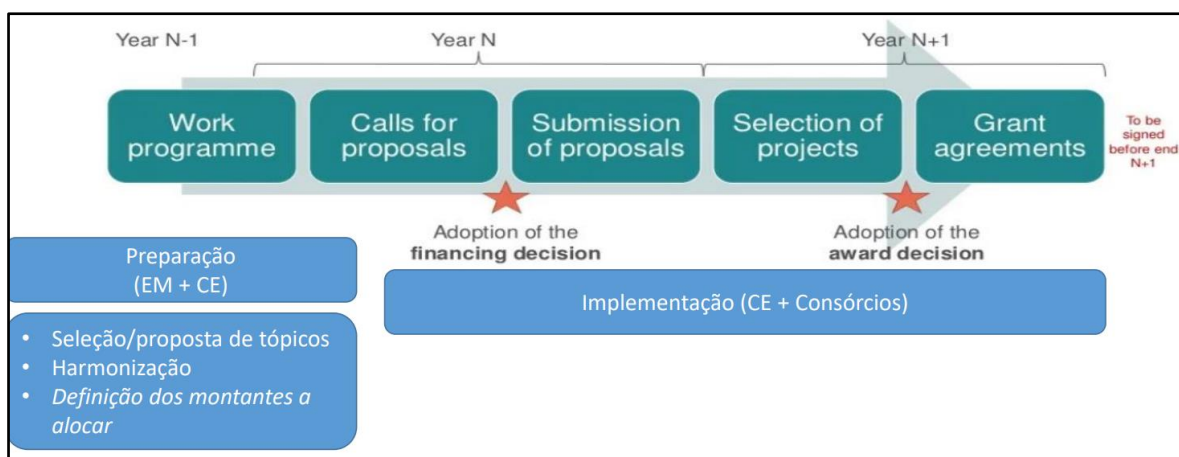


Figura 8 - Ciclo Fundo Europeu de Defesa

Fonte: Adaptado de AED (2023c, pp.11).

Atendendo à arquitetura de incremento da cooperação europeia descrita, resulta que, para o processo de planeamento nacional, importa considerar e acompanhar de forma próxima, as iniciativas europeias CARD e CDP, uma vez que o FED irá incidir apenas sobre lacunas identificadas nas capacidades europeias.

2.2 Estado da Arte

2.2.1 Capacidades Militares e a Lei de Programação Militar

Por capacidade militar entende-se a habilidade de realizar ações com o intuito de obter efeitos. É definida por requisitos mínimos ao longo de linhas de desenvolvimento identificadas: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Instalações e Interoperabilidade (AED, 2023b).

A necessária sincronização dos processos nacionais, sobretudo o Ciclo de Planeamento da Defesa Militar (CPDM), o qual permite a definição e edificação de um Sistema de Forças (SF), com o *NATO Defence Planning Process* (NDPP) e o CDP da UE, contribui para uma maior eficiência e eficácia organizacional, bem como, uma melhor visão conjunta e



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

integrada de longo prazo das FFAA, no âmbito do desenvolvimento das capacidades a edificar, possibilitando que o País cumpra adequada e oportunamente todos os compromissos quer no plano internacional quer nacional (EMGFA, 2020).

Para garantir a referida sincronização processual e temporal com os dois ciclos de defesa homólogos (NDPP e CDP), o CPDM foi alvo de revisão pese embora tenha mantido o ciclo de duração de quatro anos e constituição por cinco fases, as quais se descrevem na figura 9 (Cartaxo, 2023):

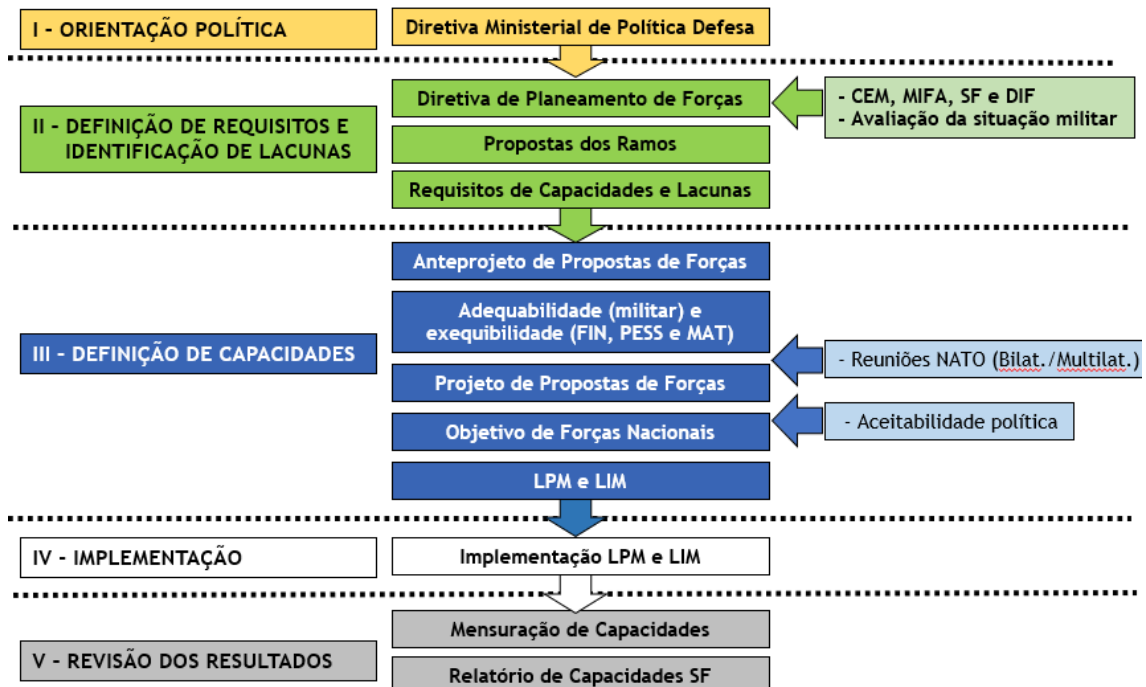


Figura 9 - Passos do Ciclo Planeamento Defesa Militar

Fonte: (Cartaxo, 2023).

No âmbito do CPDM, através do Despacho nº 2536/2020 do Ministro da Defesa Nacional, é cumprido o passo I “Orientação política”, com o estabelecimento de um conjunto de prioridades, entre as quais, o reforço na participação em programas europeus conjuntos, tais como a PESCO e o FED e também a capacitação e desenvolvimento do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e da BTID nacional, em alinhamento com o preconizado no art.º 5º da Lei de Programação Militar (LPM), o qual prevê expressamente a possibilidade de realização de procedimentos de contratação cooperativos “ao abrigo de iniciativas multilaterais e bilaterais, no âmbito das alianças e organizações de que Portugal faz parte”.

Concomitantemente, de forma a garantir o melhor alinhamento e coordenação no seio das FFAA, a Lei nº2/2021, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) no seu art.º12º, prevê que o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

(CEMGFA), no âmbito do planeamento de forças, tem as seguintes competências, estabelecendo-se o paralelismo com o CPDM sintetizado na tabela seguinte:

Quadro 1 - Relação competências CEMGFA e o CPDM

Competência CEMGFA (art.º12º LOBOFA)	Passo CPDM
Avaliar a situação militar	Passo V “Revisão de Resultados”
Emitir a diretiva de planeamento de forças	Passo II “Definição de requisitos de capacidades e identificação de lacunas”
Avaliar a adequabilidade militar das propostas de força	Passo III “Definição dos objetivos de Capacidades”
Elaborar o projeto de propostas de forças nacionais	
Proceder à respetiva análise de risco	
Elaborar o projeto de objetivos de força nacionais	

Fonte: Adaptado de EMGFA (2020).

Relativamente ao passo IV do CPDM “implementação”, é incontornável a referência particular à LPM, uma vez que é o instrumento legal e financeiro basilar para o desenvolvimento das capacidades militares, designadamente no respeitante aos vetores material e interoperabilidade (EMGFA, 2020). A Lei Orgânica N.º 1/2023, de 17 de agosto, aprova a atual LPM, atribuindo um valor de 5,57 mil milhões de EUR para o período entre 2023 e 2034, estando a sua revisão prevista para o final do primeiro quadriénio, em 2026.

2.2.2 Interação Forças Armadas e Base Tecnológica da Defesa

No âmbito militar, o desenvolvimento de capacidades consiste num exercício de coordenação entre as estruturas militares e os serviços centrais da Defesa Nacional, com o intuito de agregar de forma articulada, as estratégias particulares dos Ramos das FFAA com a estratégia geral da Defesa Nacional (EMGFA, 2020, pp.75). Cumulativamente, entre outros aspetos, o desenvolvimento de capacidades visa também assegurar o desenvolvimento da BTID nacional, procurando garantir impactos positivos no âmbito do tecido científico-tecnológico nacional e no quadro empresarial e industrial do setor (EMGFA, 2020, pp.76).

Em concreto, para operacionalizar este objetivo, é necessária a implementação de estruturas e processos, que possibilitem a interação e coordenação entre os diferentes intervenientes, nomeadamente: IdD *Portugal Defense*, DGRDN, Ramos das FFAA e demais entidades representativas da Indústria Nacional: BTID e SCTN. Na perspetiva das FFAA, segundo o Manual para o Planeamento Estratégico Militar do EMGFA (2020, pp.79), identificam-se cinco momentos relevantes do CPDM em que a indústria e as FFAA devem



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

interagir, em concreto no Passo III do CPDM “Definição dos objetivos de capacidades”, conforme esquematizado na figura 10:

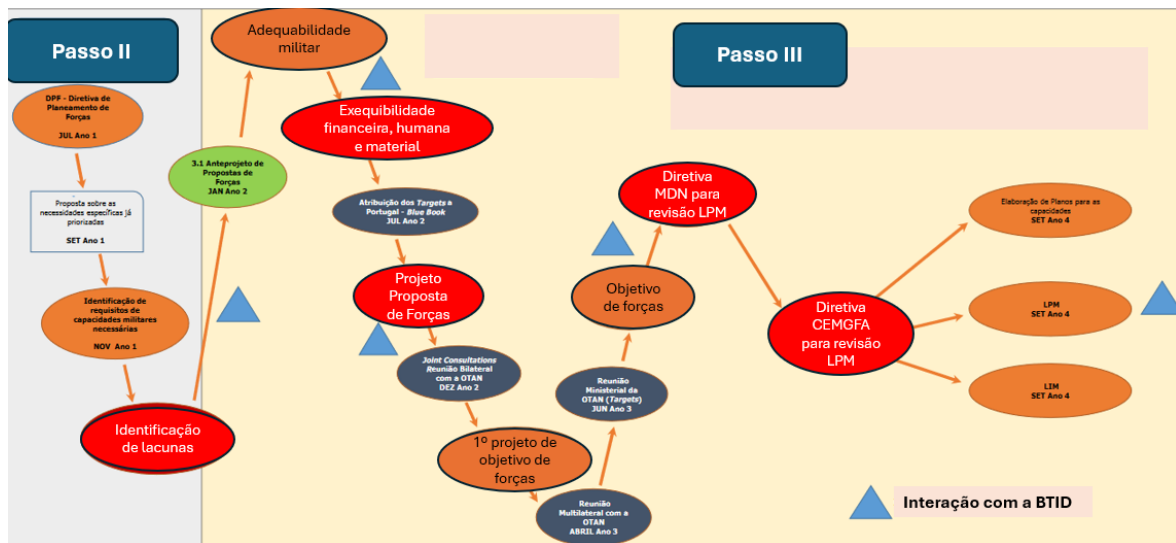


Figura 10 – Mapeamento do CPDM sob o ponto de vista das FFAA (Passos II e III)

Fonte: Adaptado de EMGFA (2020, pp.79).

O quadro 2 apresenta em detalhe a descrição dos momentos de interação entre as FFAA e a SCTN e indústria identificados na figura 10 (EMGFA, 2020), com destaque para o segundo e terceiro momentos aí identificados:

Quadro 2 - Interação CPDM e BTID

Momento	Descrição
Identificação de lacunas	Apresentação das “áreas potenciais de negócio” onde a BTID se poderá posicionar para encontrar soluções para colmatar essas mesmas lacunas. Identificam-se os domínios de I&D onde o SCTN poderá intervir no processo do ciclo de edificação de capacidades, conjugando a ação da área de investigação que compete aos respetivos centros tecnológicos, com a de desenvolvimento onde se processa a participação da indústria.
Após avaliação da adequabilidade militar	Apresentação pela BTID e SCTN (ou ambos) das eventuais áreas de esforço a explorar, que permitam potenciar projetos a desenvolver nos ciclos seguintes. BTID elabora proposta sobre áreas específicas de negócio em que poderá colaborar, no pressuposto de que vão ao encontro da satisfação do seu desenvolvimento e possibilitem uma expectável mais-valia para as FFAA, relativamente ao desenvolvimento de capacidades
Após o projeto de Proposta de Forças	As FFAA estabelecem as prioridades mais coerentes, se sustentadas por potenciais áreas de investimentos entre a BTID e do SCTN, já considerando informação das intenções prioritárias para o processo NATO e UE. BTID focaliza as áreas de esforço a explorar e o SCTN objetiva os esforços com a BTID para os projetos prioritários. Materialização dos projetos a carrear para o processo de revisão da LPM e da LIM ou para eventuais projetos a desenvolver no âmbito da PESCO, de modo a poder assegurar o respetivo financiamento. Este passo, culminará o processo de interação das FFAA com o SCTN e a BTID,



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

	que poderá ter continuidade no âmbito da PESCO, do FED e de outros mecanismos de financiamento comunitário.
Após o Objetivo de Forças	De acordo com os objetivos e capacidades alinhadas com a OTAN, fornecem-se ao SCTN e à BTID as áreas de projeto a desenvolver.
Após a publicação da LPM	FFAA informam a BTID sobre potenciais projetos acessíveis às empresas nacionais para a edificação/melhoramento das capacidades. Através dos planos de desenvolvimento das capacidades, podem ser operacionalizados os projetos a desenvolver, bem como o quadro financeiro aprovado para o desenvolvimento da respetiva capacidade.

Fonte: Adaptado de EMGFA (2020).

Nesta senda, resulta que existem quatro cenários possíveis resultantes da articulação entre a Defesa Nacional e o SCTN e indústria, conforme sintetizado na figura 11, sendo que para que se materialize o interesse da Defesa Nacional e envolvimento nacional na utilização de forma maximizada do FED é necessário garantir o alinhamento cumulativo do interesse operacional com a capacidade do SCTN e indústria e financiamento via LPM ou outra fonte (Monginho, 2020).

Projetos cooperativos de desenvolvimento das Capacidades Militares	Fonte de Financiamento	SCTN e Indústria	Articulação da Defesa Nacional com o SCTN e Indústria para a edificação das Capacidades Militares
X	X		<ul style="list-style-type: none"> Sem SCTN e Indústria Aquisição no mercado internacional
X		X	<ul style="list-style-type: none"> Sem fonte de financiamento disponível Eventual contribuição "In-kind" e/ou industrial Possível participação na cadeia de valor de projetos PESCO e FED
		X	<ul style="list-style-type: none"> Sem interesse estratégico-militar e fonte de financiamento Possível participação na cadeia de valor de projetos PESCO e FED de outros Estados Membros
X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> Projetos potencialmente elegíveis no âmbito da PESCO e FED Se elegíveis, garantia de participação em consórcio ou na cadeia de valor

Figura 11 - Articulação Defesa Nacional com o SCTN e indústria

Fonte: (Monginho, 2020, pp.11).

Em razão do exposto, de acordo com o Manual de Planeamento Estratégico do EMGFA (2020), no papel de coordenação destacam-se duas entidades na esfera do Ministério da Defesa Nacional (MDN): o EMGFA, através da Divisão de Planeamento Estratégico Militar e ligação aos Ramos das FFAA; e as indústrias de Defesa, através da IdD Portugal *Defense*, na qualidade de entidade gestora da BTID. Não obstante e quando necessário, outras entidades como os Ramos das FFAA, a Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), a Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) ou



as próprias organizações que integram a BTID, podem interagir diretamente, assegurando a autonomia de cada entidade (EMGFA, 2020).

Importa ainda referir a figura do *National Focal Point* (NFP), no caso português um elemento da DGRDN, o qual tem a responsabilidade de aconselhar sobre regras e formulários de candidatura relacionados com o programa, procedimentos administrativos nacionais e condições específicas relacionadas com o processo de candidatura como, por exemplo, garantias, entidades de países terceiros, organizar atividades de informação e promoção, como dias informativos nacionais sobre o FED e documentação mais específica relacionada com os convites à apresentação de propostas no âmbito do FED para potenciais candidatos (CE, 2024).

Em suma, como vantagens diretas desta interação entre as FFAA e a indústria nacional identifica-se a relação custo/benefício, a qual é potencialmente elevada face ao relativo baixo nível de investimento necessário. Isto é, as entidades participantes, através de consórcios por exemplo, podem aceder a projetos de maior dimensão financeira. Adicionalmente, através do estabelecimento de consórcios, é possível obter-se economias de escala com impacto no preço final de aquisição para os EM participantes. Noutra perspetiva não menos significativa, ao participar na definição dos requisitos técnicos e no desenvolvimento operacional, existe a possibilidade de influenciar o *output*, bem como potenciais sinergias em processos associados à sustentação logística futura (Monginho, 2020, pp.5). Por último, referir a possibilidade de, na fase de final de aquisição, o procedimento aquisitivo a adotar basear-se na alínea c) do n.º2 do art.º5º do DL 104/2011, isto é, contratação excluída, permitindo a aquisição diretamente ao consórcio.

2.2.3 Análise prospetiva: contratação conjunta

Pese embora o conjunto de iniciativas e mecanismos implementados no passado recente e o facto da despesa com aquisição de equipamentos de Defesa em projetos colaborativos ter sido de 18% do total da despesa em Defesa no ano de 2021, a meta de 35% do total de despesa para projetos desta tipologia acordado pelos EM ainda está longe (Parlamento Europeu [PE], 2023). Neste enquadramento, a CE apresentou um novo conjunto de ferramentas financeiras, direcionadas para a aquisição conjunta de equipamento de defesa, em detrimento do financiamento em exclusivo para as fases de I&D, nas quais as medidas financeiras até aqui se centraram unicamente. Isto é, pretende-se estabelecer um novo princípio: a aquisição comum de equipamento de defesa pode ser financiada pelo orçamento da UE, induzindo a cooperação entre pelo menos três EM (Antinozzi, 2023).



Embora criticada pelo Comité Economico e Social Europeu, devido ao seu pequeno envelope financeiro, no mês de Outubro de 2023, foi aprovado no Parlamento Europeu (PE) a EDIRPA, consistindo num fundo de curto prazo de 300 milhões de euros que visa financiar a aquisição conjunta de equipamento de defesa pelos EM, desenvolvida de forma cooperativa durante até final de 2025 (PE, 2023).

A segunda ferramenta é o *European Defense Investment Programme* (EDIP) a apresentar previsivelmente durante o ano de 2024 e cujo envelope financeiro ainda não é conhecido. Prevê-se que sirva de âncora para futuros projetos conjuntos de desenvolvimento e aquisição como instrumento complementar ao FED, visando encorajar os EM a criarem consórcios europeus de capacidades de defesa. Como medida adicional, estima-se que sejam isentados de imposto sobre valor acrescentado, aqueles que se envolvem em tais atividades cooperativas (Giegerich & Sabatino, 2022).

2.3 Modelo de Análise

O “estado da arte” apresentado demonstra a existência de espaço para o trabalho de investigação, atendendo à pertinência espelhada na revisão da literatura e contributo para a comunidade científica, uma vez que se trata de um trabalho que se evidencia pelos contributos a sugerir aos *stakeholders* da Defesa Nacional, no âmbito da exploração tentativa de oportunidades, ao abrigo do FED. Neste seguimento, elaborou-se o modelo de análise (vide Apêndice A) cuja construção, teve como sustentação o conteúdo proveniente da revisão da literatura e das entrevistas. Este primeiro momento permitiu tomar contacto com a realidade a investigar, sendo determinante para estruturar o referido modelo que, por um lado, permita identificar os resultados dos programas precursores do FED e, por outro, possibilite a recolha de contributos para a melhoria e maximização do retorno para a Defesa Nacional, atendendo ao contexto atual do FED, de forma coerente e convergente.



3. Metodologia

3.1 Resumo da Metodologia

A metodologia utilizada nesta investigação assentou nas Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação previstas nos Cadernos do Instituto Universitário Militar (IUM) N.º 8 (2.ª ed., revista e atualizada), bem como pelas disposições complementares previstas nos regulamentos em vigor, designadamente, a NEP/INV – 001(A1) - Trabalhos de Investigação e a NEP/INV – 003 (A3) - Regras de Apresentação e de Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IUM, tendo-se privilegiado o recurso a fontes primárias.

Realizou-se a investigação através do raciocínio indutivo, partindo da “observação de factos particulares para, através da sua compreensão e associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou uma teoria” (Santos & Lima [Coord], 2019, pp.18). Na presente investigação, tendo por base a observação das dinâmicas particulares respeitantes aos processos, atribuições e normas enquadrantes intentou-se identificar e estabelecer generalizações.

De acordo com Santos e Lima [Coord] (2019, pp. 36), o desenho da pesquisa assentou no estudo de caso, uma vez que explorando uma questão emergente, procurou-se recolher e descrever “informação detalhada sobre uma única unidade de estudo”, ou seja, delimitada ao contexto nacional, remetendo tal abordagem para um estudo qualitativo (Bryman, 2016).

A investigação assumiu um horizonte temporal transversal, uma vez que o estudo teve em conta as atividades desde 2017 a março de 2024 (Santos & Lima [Coord], 2019, pp. 36), sustentando-se na pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas com o intuito de obter, simultaneamente, a validação e aprofundamento dos dados com o conhecimento e a experiência profissional proveniente das entrevistas a entidades relevantes (Santos & Lima [Coord], 2019, pp.102).

3.2 Método

3.2.1 Participantes e procedimento

A técnica de amostragem utilizada no presente trabalho, foi não-probabilística ou empírica, pois foi elaborada seguindo critérios distintivos no processo de escolha da amostra. Esta é de forma intencional pequena, correspondendo à seleção de elementos que melhor representam ou conhecem do fenómeno em estudo, visando colher as múltiplas perspetivas envolvidas no estudo, aos níveis político, estratégico e operacional, maximizando a recolha das diferentes perspetivas dos intervenientes mais relevantes no CPDM e BTID (Vilelas, 2009, pp. 252-254). Neste sentido, a técnica de amostragem utilizada foi a escolha racional



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

(Guerra, 2006, p. 44), pois as entrevistas realizadas abrangeram 6 elementos relevantes, incluindo elementos da estrutura central do MDN, do Exército com responsabilidade na gestão do FED e da indústria de Defesa (vide Apêndice B).

3.2.2 Instrumentos de recolha de dados

Relativamente à recolha de dados, foi utilizado como instrumento, a análise documental para enquadrar concetualmente e doutrinariamente o objeto de estudo, de fontes e origens diversas.

Esta análise, foi complementada com a realização de entrevistas do tipo semiestruturado, com recurso a tópicos e perguntas (Santos & Lima [Coord], 2019, p. 103). Estas seguiram um guião tipificado (vide Apêndice C) dirigidas a peritos e pessoas em posições-chave (vide Apêndice B), de forma a conhecer a sua visão geral da temática, bem como perspetivar a sua interpretação de documentos estruturantes, sendo previamente solicitadas por via oficial e conduzidas de forma presencial e por e-mail, tendo sido as mesmas tratadas e enviadas para validação prévia a todos os entrevistados. Procurou-se abranger as três perspetivas que constituem o universo da Defesa Nacional: (1) Ramos das Forças, (2) Estrutura central do MDN (DGRDN e DGPDN) e indústria (IdD Portugal Defense e Aeronautics, Space and Defence Cluster Portugal),

3.2.3 Técnicas de tratamento de dados

Os dados resultantes das entrevistas serão analisados seguindo a tipologia da análise descritiva, procedendo-se à apresentação dos resultados tendo em vista a análise temática ou categorial, que resulta do desmembramento das respostas em segmentos, segundo reagrupamentos analógicos (Santos & Lima [Coord], 2019).



4. A Defesa Nacional e os mecanismos de cooperação europeia

No presente capítulo irão ser apresentados os dados recolhidos e analisados, respondendo à QC e às duas QD, formuladas no âmbito do trabalho de investigação.

4.1 Lições aprendidas e balanço dos programas PADR e EDIDP

No âmbito da cooperação europeia e da estratégia definida e formalizada em 2016, os instrumentos PADR e EDIDP tiveram, na perspetiva do Capitão-de-Mar-e-Guerra Luís Arsénio (entrevista presencial, 26 de março de 2024), os seguintes objetivos específicos: o PADR, a promoção da investigação colaborativa e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras no setor da defesa entre os EM da UE, visando estimular a cooperação entre as indústrias de defesa europeias, bem como melhorar a competitividade e a capacidade tecnológica da base industrial de defesa europeia e promover a autonomia estratégica da UE em termos de investigação e desenvolvimento. Em complemento ao PADR, e com um envelope financeiro reforçado, o EDIDP visou apoiar a cooperação transnacional em projetos de desenvolvimento de capacidades militares, procurando melhorar a interoperabilidade e a eficácia das FFAA europeias, contribuindo para preencher as lacunas identificadas nas capacidades militares europeias.

O principal intento alcançado pelos programas PADR e EDIDP foi conseguir demonstrar a exequibilidade e impulsionar a cooperação em defesa na Europa, com enfoque na inovação tecnológica, tendo Portugal participado e contribuído de forma proporcional à sua dimensão, sendo tal facto mais importante do que o volume de projetos ou o valor destes (Arsénio, *op.cit*; Cordeiro, entrevista por e-mail, 04 de abril de 2024). Concomitantemente, os programas tiveram o mérito de servir de ensaio e contribuir como alavancagem para o FED, permitindo nesta fase a todos os *stakeholders* nacionais estarem melhor preparados e com mais profundo conhecimento do FED e do seu modo de funcionamento (Arsénio, *op.cit*). Esta posição é ainda partilhada por Vasconcelos (entrevista por e-mail, 03 de abril de 2024) da *IdD Portugal Defense* referindo que “*a participação portuguesa, não apenas no FED, mas em projetos colaborativos em geral, é essencial para compreender o posicionamento de possíveis competidores e parceiros*”.

Conforme apresentado no subcapítulo 2.2 (figura 11), para que se materialize o interesse da Defesa Nacional e um determinado projeto seja desenvolvido, é necessário o alinhamento cumulativo do interesse operacional com a capacidade do SCTN e indústria, garantido através da interação entre os diversos intervenientes (sobretudo no passo III do CPDM). Dos 24 projetos aprovados 3 incluíram participantes nacionais, num total de 6 entidades (vide figura 12).

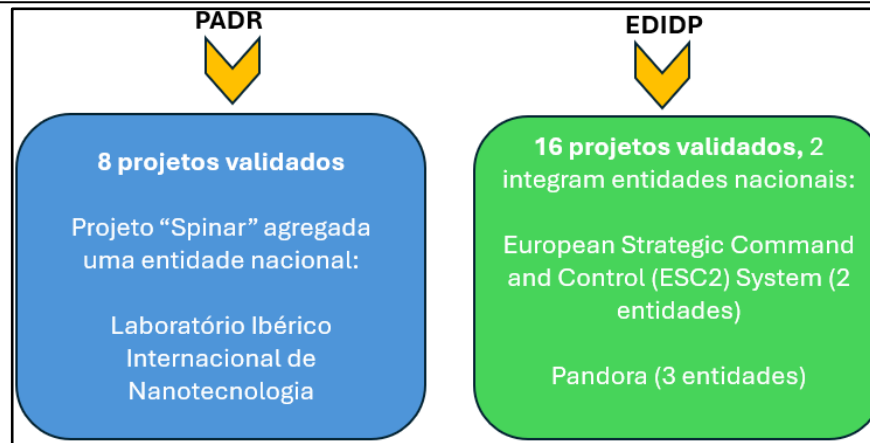


Figura 12- Participação nacional no PADR e EDIDP

Fonte: Adaptado de Comissão Europeia (2020).

Um dos primeiros aspetos que se destaca é a inexistência de relatórios ou outro tipo de documento oficial formal de acesso público, que forneça uma perspetiva global e abrangente do desempenho nacional nos programas PADR e EDIDP. Isto é, embora exista alguma informação a nível europeu acerca das áreas de interesse e tópicos associados, projetos selecionados, número de entidades participantes e verbas alocadas, não existe um documento ou relatório a nível da Defesa Nacional que agregue informação completa acerca da progressão e *outcome* dos projetos com intervenientes nacionais no âmbito destes programas (Eugénio, pp.35). Seria interessante a existência de um documento que fizesse, por um lado, o acompanhamento e monitorização da evolução dos projetos financiados e quantificasse os *outptus* obtidos, a existirem; por outro lado, pudesse recolher e sintetizar os contributos dos diversos intervenientes da Defesa Nacional, de forma que fosse possível conhecer publicamente a avaliação feita pela tutela acerca da participação nacional nestes projetos. Na mesma linha, Lourenço (*op.cit*) refere que para a assunção de futuros compromissos, importa conhecer a avaliação dos resultados dos programas anteriores, particularmente, se foram atingidos os indicadores de desempenho previamente definidos a nível nacional. Concomitantemente, no contexto académico, também não são conhecidos estudos do impacto económico destes mecanismos. Contudo, importa salientar que esta situação não é exclusiva de Portugal, sendo comum um pouco por toda a Europa como referido, por exemplo, no seminário acerca de Economia de Defesa realizado no Instituto de Defesa Nacional em fevereiro de 2023 (Eugénio, 2023, pp.21).

Não obstante, foi possível obter, através das entrevistas realizadas, feedback acerca destes programas, tendo todos os entrevistados reconhecido utilidade, pertinência e vantagens na participação nacional nestes programas, apresentando-se seguidamente análise particularizada das dimensões estudadas no presente trabalho.



No que diz respeito à dimensão “interesse operacional”, com referência ao Exército em concreto, verifica-se que em regra foi solicitado parecer formal prévio acerca do interesse operacional para o Ramo, tendo em conta as áreas identificadas como prioritárias ao nível europeu e o interesse da indústria nacional. Neste contexto, foram identificados alguns projetos com especial interesse para o Exército, com vista a colmatar lacunas identificadas no SF (Cordeiro, *op. cit.*). Em particular e a título de exemplo, no programa de 2020 (EDIPD) o Exército manifestou à tutela interesse operacional em dois projetos (Sérgio Morais, entrevista por e-mail, 22 de março de 2024): *Future Indirect Fires European Solution* e *European Common Long Range Indirect Fire Support System*.

Em suma, a aferição do interesse operacional dos diferentes projetos foi efetuada diretamente com o Ramo através da DGRDN, após identificação prévia das áreas prioritárias ao nível europeu e manifestação de interesse por parte das empresas da BTID junto desta, sendo este procedimento comum aos projetos nacionais que obtiveram financiamento destes mecanismos.

Relativamente à segunda dimensão analisada, relacionada com a BTID nacional, constata-se que, atendendo à dimensão do país e das entidades que constituem a BTID em particular, houve interesse e adesão ao PADR e ao EDIPD (Raúl Lourenço, entrevista presencial, 27 de março de 2024). Baltazar (entrevista por e-mail, 25 de março de 2024) acrescenta que devido ao facto da BTID ser composta por pequenas e médias empresas, pela sua dimensão e estarem essencialmente vocacionadas para o desenvolvimento de soluções de elevado grau de complexidade tecnológica e para o duplo uso, são, de forma natural, subcontratadas e integradas em consórcios europeus e internacionais de grandes projetos. Do ponto de vista do interesse económico dos projetos, decorrente da análise do apêndice F, é visível que 50% dos entrevistados consideraram existir interesse económico nos mecanismos existentes, permitindo retorno económico para as empresas nacionais e para o país face ao nível de investimento (Arsénio, *op.cit.*), pese embora como referido, não existam estudos do impacto económico destes projetos na economia de Defesa.

Em relação à dimensão “financiamento”, verifica-se que 4 dos 6 entrevistados (vide apêndice F) frisaram a necessidade de financiamento nacional adicional, quer esta ocorra via LPM ou por outras fontes de financiamento. Do ponto de vista da indústria, o investimento insuficiente na componente de investigação e desenvolvimento resulta na maior dificuldade no amadurecimento da tecnologia e no desenvolvimento de modelos de negócio sustentáveis, limitando a oportunidade de participação da indústria nacional em alguns projetos de desenvolvimento, ficando a maioria da participação nacional circunscrita aos



projetos de investigação (Lourenço, *op.cit*). Esta perspetiva é reforçada por Morais (*op.cit*) menciona que estas limitações se tornam mais evidentes nos projetos que não sejam do âmbito da investigação, uma vez que estes são financiados a 100%, como por exemplo projetos que envolvam o desenvolvimento de protótipos em que o financiamento europeu é mais reduzido.

Todavia, atendendo ao carácter inovador e disruptivo destes mecanismos e à exiguidade crónica das verbas da LPM face às múltiplas necessidades, seria natural que as verbas alocadas ficassem abaixo das expectativas dos diversos *stakeholders*, com especial referência à perspetiva da indústria mencionada em relação a projetos de desenvolvimento. Por outro lado, conforme referido por Cordeiro (*op.cit*), quando estes mecanismos surgiram a LPM em vigor não contemplava compreensivelmente verbas para estes, situação revertida na medida do possível aquando da sua última revisão.

Concomitantemente, atendendo à referida natureza do PADR e do EDIDP, desenhados para apoio e incentivo à investigação e desenvolvimento de novos produtos e não para a produção de produtos acabados e prontos para uso imediato das FFAA, é interessante a referência feita por 50% dos entrevistados, conforme evidenciado no apêndice F, relativamente ao financiamento – total ou o adicional remanescente – poder ser feito através do Ministério da Economia, libertando a LPM para a sua função primária: aquisição de equipamentos prontos para utilização operacional imediata.

Em resposta à QD1, sintetizam-se na figura seguinte os aspetos identificados como mais significativos dos programas PADR e EDIDP:



Figura 13 - Balanço dos programas PADR e EDIDP



Verifica-se que o reconhecimento da utilidade e a demonstração da exequibilidade destes dois programas na prossecução do seu objetivo principal de estimular a cooperação entre as indústrias de defesa europeias e melhorar a competitividade e capacidade tecnológica foram o seu principal mérito. Por outro lado, serviram como ensaio e preparação para o FED, permitindo que os *stakeholders* nacionais compreendessem melhor o seu funcionamento e como melhor se preparar para participações futuras. A inexistência de projetos concluídos com *outputs* em fase de produção disponíveis para aquisição das FFAA e a inexistência de relatórios ou documentação pública e formal acerca dos projetos e do seu estado de desenvolvimento constituem-se como aspetos menos positivos. Simultaneamente, foi ainda possível concluir que foi tido em consideração na escolha dos projetos o alinhamento do interesse operacional e do suprimento de lacunas de capacidades operacionais nas FFAA com capacidades tecnológicas e industriais a desenvolver. O financiamento surge como o principal desafio: a nível europeu, atendendo aos valores meramente simbólicos face ao valor global da indústria de Defesa europeia; a nível interno, com os valores inscritos em sede de LPM para projetos colaborativos quer com a necessidade de identificação de fontes de financiamento alternativas, mormente no Ministério da Economia, em face do cariz I&D desta tipologia de projetos.

4.2 O Fundo Europeu de Defesa

O FED mantém imutável o desígnio de apoiar a investigação e o desenvolvimento colaborativos na Defesa, promovendo o desenvolvimento de uma base industrial europeia inovadora e competitiva, contando com um prazo de vigência bastante mais alargado e um envelope financeiro associado bastante reforçado relativamente aos seus predecessores PADR e EDIDP. Segue a lógica de continuidade destes, isto é, muitos destes projetos, decorrente do espaço temporal da sua vigência, obtêm financiamento dos diferentes mecanismos, significando que parte das verbas alocadas ao FED se destinam a garantir a continuidade do financiamento de projetos iniciados nos programas anteriores. Cumulativamente, existe um reforço do pilar da cooperação europeia, passando a exigir a participação de entidades de pelo menos três EM em cada projeto. De acordo com os dados disponibilizados pela CE (2024), verifica-se que após a implementação dos dois primeiros programas anuais do FED existe um investimento acumulado de 2 mil milhões de EUR no setor da defesa europeia, correspondendo a 101 projetos, os quais em média são compostos por 20 entidades de 9 EM, conforme ilustrado na figura seguinte:



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

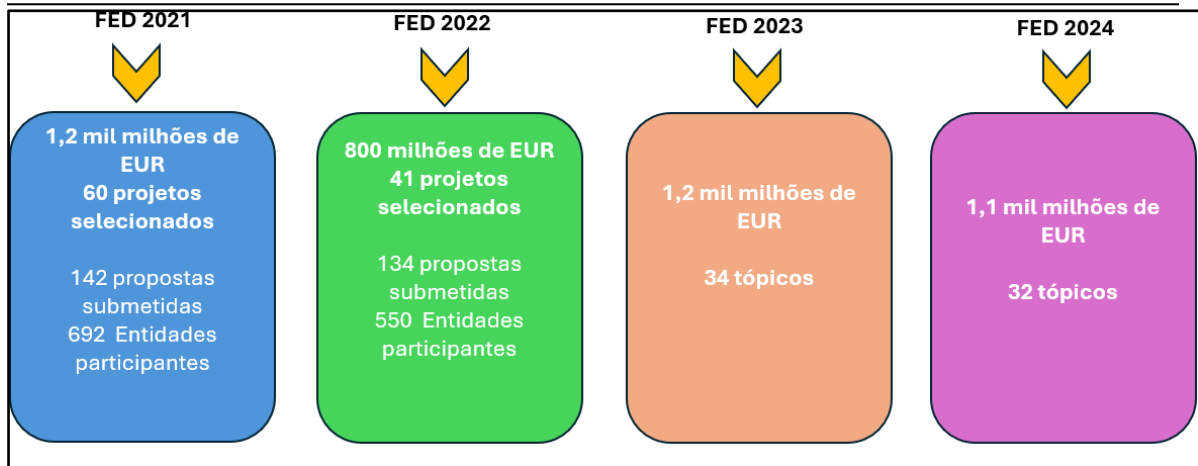




Figura 14- O FED em números
Fonte: Adaptado de CE (2024).

Relativamente a Portugal, designadamente às *calls* de 2022, das quais os resultados foram anunciados em 2023, segundo Vasconcelos (*op.cit*), a *IdD Portugal Defense* identificou manifestações de interesse de 41 entidades nacionais tendo as áreas com mais manifestações de interesse sido o Espaço com 26, *Naval Combat* com 25 e *Cyber* com 21, dos quais um dos projetos selecionados é coordenado por uma entidade portuguesa, o CITEVE.

Mais recentemente e em referência direta ao Exército, no âmbito do *Work Programme* de 2024, de acordo com Morais (*op.cit*), este está associado a 2 propostas de tópico, aguardando-se a aprovação final pela Comissão Europeia no decorrer do presente ano, designadamente:

Quadro 3 - Propostas de tópico Exército *Work Programme* 2024

Referência	EDF-2024-RA-DIGIT-ASMEP	EDF-2024-DA-C4ISR-SEEU
Nome	<i>Automated structural modelling for effect prediction</i>	<i>Small enhanced European UAS</i>
Descrição	Projeto PESCO <i>Automated Modelling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain (AMIDA-UT)</i>	Projeto PESCO <i>Next Generation Small Remotely Piloted Aircraft System (NGSR)</i>
Lead Nation		
Valor	5 milhões de EUR	24,5 milhões de EUR

No que se refere às três dimensões analisadas no subcapítulo 4.1, de modo geral, é visível no mecanismo FED uma continuidade e semelhança das conclusões obtidas relativamente às mesmas. Em particular, relativamente à dimensão interesse operacional é perceptível a continuidade das práticas formais relativamente ao parecer prévio das FFAA para os projetos a desenvolver garantindo assim que estes são dirigidos à supressão de



lacunas de capacidade existentes. Porém, conforme referido por Cordeiro (*op.cit*), o interesse das FFAA pode ser condicionado devido à natureza deste mecanismo se destinar a I&D de novas soluções, as quais levam tempo a desenvolver (e testar), sendo, por vezes, tentador a opção por soluções já existentes no mercado por forma a colmatar mais rapidamente lacunas prementes (Cordeiro, *op.cit*), situação que ficou ainda mais evidente com o agudizar do conflito russo-ucraniano em 2022.

Em relação à dimensão referente à BTID nacional, atendendo ao número considerável de manifestações de interesse, constata-se que a participação e interesse por parte do setor industrial permanece, à semelhança do verificado com os mecanismos anteriores (Lourenço, *op.cit*; Vasconcelos, *op.cit*). Vasconcelos (*op.cit*) acrescenta ainda que a participação portuguesa é essencial para compreender o posicionamento de possíveis competidores e parceiros, nomeadamente no que diz respeito às principais tendências tecnológicas que estão a tomar preponderância a nível europeu.

Ainda ligada à dimensão BTID, na medida em que pode afetar a viabilidade económica de determinado projeto, mas simultaneamente ligada à dimensão financiamento, surge a problemática da contabilização dos custos indiretos. Relativamente a este tema Arsénio (*op.cit*) menciona que, caso se desenvolva a capacidade de auditar as empresas da BTID, seria possível realizar a gestão dos custos indiretos “reais” elegíveis para reembolso destas, contribuindo para o aumento da sua competitividade, em detrimento do modelo atual em que os custos indiretos são calculados de forma automática considerando uma percentagem fixa do valor global do projeto. Na mesma linha, Lourenço (*op.cit*) defende que no âmbito do FED deverá ser elegível a totalidade dos custos indiretos dos projetos.

No que concerne à dimensão financiamento, pese embora o aumento considerável ao nível europeu do valor atribuído, em relação ao co-financiamento nacional parece ficar aquém tendo em conta o número de projetos em que Portugal participa, existindo inclusive a possibilidade de possíveis exclusões de consórcios em ações de desenvolvimento (Lourenço, *op.cit*).

Importa ainda referir que a particularidade do financiamento da participação das FFAA nos projetos colaborativos é garantida pela LPM, em duas modalidades distintas: LPM do Ramo respetivo nos projetos de liderança nacional e restantes projetos LPM “projetos colaborativos” da DGRDN (Morais, *op.cit*).

À semelhança do verificado com os programas predecessores e pese embora a recente publicação da LPM, conforme apresentado no Apêndice F, 67% dos entrevistados continua a identificar a necessidade de financiamento adicional para estes projetos, quer seja via



Ministério da Economia em face da natureza dos mesmos (50% dos entrevistados), quer seja pelo reforço da LPM para os “projetos colaborativos”.

Do ponto de vista estratégico, de forma a melhor identificar as diferentes possibilidades para a Defesa Nacional importa analisar os desafios e oportunidades que se apresentam. No que diz respeito às oportunidades que o mecanismo FED pode proporcionar, identifica-se em primeiro lugar o desenvolvimento de projetos de investigação para produtos de elevado teor tecnológico. Neste contexto, pode permitir às FFAA acompanhar o ritmo de evolução e inovação das tecnologias através do financiamento por esta via de projetos de investigação dedicados (robotização e sistemas autónomos, sensores avançados, inteligência artificial, *big data*, p.e) (Lourenço, *op.cit*). Por outro lado, atendendo às características das empresas da BTID nacional, de pequena ou média dimensão, especialização em nichos de cariz tecnológico e em produtos de duplo uso, a segunda oportunidade identificada por 50% dos entrevistados é o acesso ao mercado europeu, isto é, as características identificadas das empresas da BTID nacional facilitam a sua integração em consórcios europeus e internacionais de grandes projetos, garantindo deste modo acesso a um mercado e uma escala muito superior à nacional.

No que concerne aos desafios que se colocam à Defesa Nacional para a melhor exploração do FED, foram identificados os seguintes:



Figura 15 - Desafios identificados na exploração do FED

A questão da contratação pública conjunta, mencionada por Baltazar (*op.cit*) relativamente ao trinómio Academia – FFAA – Indústria, parece bastante relevante sobretudo na fase de desenvolvimento de produtos. No entanto, de acordo com o apresentado no subcapítulo 2.2, com a tendência futura dos mecanismos de cooperação europeus a



balancearem-se também para a aquisição de produtos acabados e face aos valores contratuais expectáveis, a questão da contratação pública pode tornar-se um desafio complexo.

No que concerne à questão da escassez de recursos humanos qualificados, esta é mencionada por Arsénio (*op.cit*) relativamente ao pessoal dedicado em exclusivo da DGRDN a estes mecanismos colaborativos, dando o exemplo da Grécia, que dispõe de uma esquipa de 4/5 pessoas que se dedicam em exclusivo aos projetos do FED. Morais (*op.cit*) e Lourenço (*op.cit*) reforçam esta ideia mencionando que os níveis de recursos humanos dedicados a esta área não permitem o melhor acompanhamento e exploração das potencialidades nacionais.

O desafio da rapidez de desenvolvimento dos produtos mencionada por Cordeiro (*op.cit*) e Morais (*op.cit*), diz respeito à opção por esta via ou a mais tentadora opção pela aquisição direta de produtos prontos a utilizar “*off the shelf*”, os quais muitas vezes provêm de países externos à Europa não contribuindo para a economia de defesa europeia, mas por outro lado, suprimindo no imediato lacunas do sistema de forças.

O aumento das iniciativas e ações de divulgação dos programas esta relacionada com o desafio dos recursos humanos também aludido, não obstante já existir um trabalho importante nesta área através do NFP da DGRDN e cumulativamente, como por exemplo o referido por Vasconcelos (*op.cit*) em relação à *IdD Portugal Defense*, que desenvolve anualmente um conjunto de ações e atividades com o intuito de mobilizar as entidades portuguesas a participarem neste programa, nomeadamente, organização e sistematização de informação relativa às *calls*, tópicos e respetivos prazos, desenvolvimento de uma área dedicada ao FED no website e na plataforma *Smartdefence* - promovendo o *matchmaking* automático entre os perfis das organizações da BTID registadas na plataforma e as *calls* disponíveis, organização de uma sessão de informação que visa identificar as principais oportunidades e desafios atinentes à participação da BTID e participação no FED *Info Day* promovido pela CE, com o intuito de apoiar as entidades portuguesas no alargamento da rede de contactos, a qual é fundamental para a formação de consórcios.

Simultaneamente, esta problemática relaciona-se diretamente também com o desafio, que se revela central dado que foi mencionado por todos os entrevistados: “Estratégia de participação nacional coordenada”. De forma a garantir o maior alinhamento e coordenação entre os diversos *stakeholders* da Defesa, importa que os momentos de interação entre estes estejam identificados de forma clara e objetiva, sem prejuízo naturalmente para contactos adicionais, sempre que tal se revele necessário. Neste sentido, de acordo com o apresentado no subcapítulo 2.2, a base comum para a definição dos momentos de interação da Defesa



Nacional com a BTID deve ser o CPDM, destacando-se a fase III deste com 5 momentos de interação, conforme ilustrado e descrito respetivamente na figura 10 e quadro 2).

A este respeito Vasconcelos (*op.cit*) refere que a informação e o *timing* não têm sido os mais adequados para garantir uma melhor participação e com maior retorno nacional, sendo importante na sua perspetiva garantir a participação da IdD Portugal *Defense*, enquanto representante da BTID, no processo de avaliação dos projetos colaborativos. Lourenço (*op.cit*), por outro lado, refere que é urgente a coordenação entre todos os atores, dando o exemplo do não acompanhamento de representantes do MDN/FFAA ao longo das reuniões dos projetos descredibiliza a participação nacional para a continuidade na participação nos mesmos. Ainda relativamente a este desafio, Lourenço (*op.cit*) refere a importância de se conhecer publicamente os critérios de escolha das diferentes candidaturas.

Em suma e em resposta à QD2, constata-se que a maior expressão financeira, assim como o reforço do requisito de colaboração e envolvimento em cada projeto de entidades de no mínimo 3 países, constituem-se como uma oportunidade para a participação em projetos de investigação de elevado teor tecnológico e possibilitam o acesso ao mercado europeu para empresas da BTID nacional. Na análise das dimensões abordadas no PADR e no EDIDP (QD1), com exceção da introdução do tema da contabilização e reembolso às empresas dos custos indiretos com os projetos, não existem alterações substanciais.

Complementarmente, os desafios identificados dizem respeito a uma melhor coordenação da estratégia de participação nacional e aumento do número de iniciativas de divulgação dos programas, condicionada pela escassez de recursos humanos qualificados. Paralelamente, parece existir tendência ao nível europeu para se iniciar o incentivo e cooperação, não apenas para a fase de investigação e desenvolvimento, mas também para a aquisição de produtos prontos para utilização operacional que pode colocar novos desafios no que concerne ao tema da contratação e dos procedimentos contratuais públicos. Por fim e relacionado (ainda que indiretamente) com este último aspeto, o balanceamento entre projetos de desenvolvimento de produtos face à aquisição direta no mercado, com a agravante de muitas vezes serem produzidos por países fora da UE, é também um desafio em face da necessidade mais ou menos urgente para fortalecer o SF.

4.3 Contributos para uma maior rentabilização das oportunidades decorrentes do FED na edificação de capacidades nas FFAA

Apresentadas as respostas às QD do presente trabalho, importa agora sistematizar os contributos apresentados por forma dar cabal resposta à QC de investigação.



Em primeiro lugar, importa referir que a relevante expressão financeira do FED, bem como o requisito de participação em cada projeto de entidades de 3 países distintos, constituem-se como uma oportunidade para o acesso e participação nacional em projetos I&D de elevado teor tecnológico e facilitam o acesso ao mercado europeu para as empresas da BTID Nacional. O facto da participação nacional nesta tipologia de mecanismos já ser longa (PADR, EDIDP e três *working programmes* do FED) constitui um capital de experiência acumulada e conhecimento relevantes. Porém, para a definição da melhor estratégia nacional e assunção de compromissos futuros, importa conhecer a avaliação dos resultados dos *working programs* anteriores e em particular se foram atingidos os indicadores de performance definidos a nível nacional, o que, dada a inexistência de relatórios ou outro tipo de documento oficial formal de acesso público, que forneça uma perspetiva global e abrangente do desempenho nacional aparenta ser uma fragilidade, pese embora esta situação não pareça ser muito distinta da maioria dos restantes EM.

Em relação à dimensão interesse operacional, é visível o alinhamento da Defesa Nacional uma vez que existe a prática de obter parecer prévio formal aos Ramos das FFAA para candidaturas a projetos FED, garantindo desta forma que estes abordam lacunas reais de capacidade militares identificadas pelos Ramos. No entanto, atendendo ao carácter I&D do mecanismo, existe o constrangimento de que os *outputs* não são possíveis no curto prazo, sendo tentador a opção por soluções já existentes e testadas no mercado para o preenchimento das lacunas identificadas de forma mais imediata.

No que concerne à dimensão financiamento, apesar do aumento dos fundos europeus com o FED, é visível a necessidade adicional de reforço no co-financiamento nacional, conforme referido por quatro dos seis entrevistados (vide apêndice F), através da LPM (instrumento utilizado até ao momento), ou de outras fontes de financiamento.

Atendendo à natureza do FED, desenhado para apoio e incentivo à investigação e desenvolvimento de novos produtos e não para a produção de produtos acabados e prontos para uso imediato pelas FFAA, a possibilidade de financiamento adicional, total ou remanescente, ocorrer através do Ministério da Economia, conforme referido por 50% dos entrevistados, poderá ser uma solução interessante, libertando ainda a LPM para sua função primária: aquisição de equipamentos prontos para uso operacional imediato. Esta maior interação com o Ministério da Economia, poder-se-ia materializar através da institucionalização do intercâmbio entre a Agência Nacional de Inovação e a Defesa (Engénio, 2023, pp.126).



Concomitantemente, do ponto de vista da indústria, importa mencionar ainda a importância de se conhecer publicamente os critérios de escolha das diferentes candidaturas (Lourenço, *op.cit*). Simultaneamente, o investimento insuficiente limita a oportunidade de participação da indústria nacional, sendo esta limitação mais evidente em projetos fora da área de investigação, uma vez que estes são financiados a 100%, como por exemplo projetos que envolvem o desenvolvimento de protótipos, nos quais o financiamento europeu é mais reduzido (Lourenço, *op.cit*; Morais, *op.cit*). Naturalmente, projetos de investigação necessitam de um maior espaço temporal para atingir a fase de produção de um *output* que possa ser utilizado na capacitação do SF nacional. Conjuntamente, existe o risco de suspensão ou exclusão de projetos e consórcios nacionais aquando da passagem da fase de investigação para desenvolvimento (Lourenço, *op.cit*), colocando a questão da opção por soluções já existentes e testadas no mercado referida anteriormente.

Não obstante, no que diz respeito à dimensão da BTID nacional, a participação e interesse do setor industrial permanecem constantes, o que é essencial para entender as tendências tecnológicas e garantir um posicionamento adequado no mercado europeu.

Ainda relacionado com a BTID e com a problemática do financiamento, surge a questão da contabilização dos custos indiretos para reembolso das empresas e a necessidade de uma abordagem mais precisa no seu apuramento, apurando os custos indiretos reais em detrimento do modelo atual baseado numa percentagem do valor total do projeto, o que pode contribuir para aumentar a competitividade das empresas (Arsénio, *op.cit*; Lourenço, *op.cit*).

Para além da condicionante do financiamento, no que concerne aos desafios (anteriormente identificados na figura 15), destaca-se a melhoria da coordenação da estratégia de participação nacional e aumento do número de iniciativas de divulgação dos programas condicionada, entre outros fatores, pela escassez de recursos humanos qualificados. Nesta temática, o Manual para o planeamento estratégico militar do EMGFA (2020), esquematiza e detalha no CPDM os momentos possíveis de interação com os diversos *stakeholders* (BTID em particular), conforme apresentado no subcapítulo 2.2 do presente trabalho, constituindo-se como um contributo ou, no mínimo, ponto de partida para melhorar o alinhamento e coordenação entre os diversos intervenientes. Neste mesmo enquadramento, Eugénio (2023, pp.126), fornece uma perspetiva distinta, propondo a criação de uma estrutura no MDN com foco exclusivo na dinamização dos processos de inovação e I&D, em complemento das atribuições e convenientemente articulada com a IdD *Portugal Defense*. Ainda neste contexto, importa referir o papel e iniciativa da DGRDN, através do NFP, na divulgação e dinamização dos programas e das candidaturas.



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

Por último, decorrente do conflito na Ucrânia e do agudizar da situação geopolítica internacional, parece existir uma tendência a nível europeu para balancear o FED não apenas no incentivo e cooperação para as fases de I&D, mas também para a fase de aquisição de produtos prontos para utilização operacional (Antinozzi, 2023), o que pode colocar novos desafios no que concerne ao tema da contratação pública e dos procedimentos contratuais públicos.



5. Conclusões

O tema do presente trabalho surge da necessidade de compreender e interpretar as oportunidades que o FED oferece para o apoio à edificação de capacidades militares nacionais, atendendo a que é um mecanismo que se destina a fomentar e apoiar o desenvolvimento da defesa europeia através da colaboração transfronteiriça na UE, apoiando projetos conjuntos para desfragmentar a indústria e aumentar a competitividade e eficiência, tendo para o efeito um orçamento de 8 mil milhões de euros para o período 2021-2027.

Como procedimento metodológico utilizou-se um raciocínio indutivo, com recurso a uma estratégia qualitativa e utilizando como desenho da pesquisa o estudo de caso, delimitado ao contexto da Defesa Nacional, no horizonte temporal transversal, no período compreendido entre o ano de 2017 e março de 2024.

No que diz respeito aos principais resultados obtidos destacam-se o reconhecimento pelos diversos *stakeholders* (Ramos das FFAA, MDN e indústria) da oportunidade que o FED representa para o acesso e participação em projetos europeus de alta tecnologia. Em termos operacionais, observa-se um alinhamento efetivo da Defesa Nacional com as necessidades reais identificadas pelos Ramos das FFAA, embora haja um desafio na temporalidade dos resultados devido ao caráter de I&D do FED e do balanceamento nacional para projetos de investigação. Destaca-se a participação e interesse do setor industrial. Financeiramente, apesar do aumento dos fundos europeus, persiste a necessidade de reforçar o co-financiamento nacional, via LPM ou fonte de financiamento alternativa, sobretudo no que aos projetos de desenvolvimento diz respeito. Por fim, identificam-se oportunidades de melhoria na coordenação da estratégia nacional de participação no FED e interação entre os diversos intervenientes.

Relativamente aos contributos para o conhecimento, para além de apresentar uma análise sistematizada do desempenho nacional na exploração do FED (e mecanismos precursores) o que não é possível encontrar em nenhum documento ou estudo oficial e de acesso público, apresenta contributos que podem ser implementados, favorecendo a convergência, alinhamento e sinergia entre os diversos *stakeholders* da Defesa Nacional, permitindo maximizar a exploração do FED.

A principal limitação da investigação prendeu-se com o facto de todos os projetos com participação nacional no âmbito FED (ou dos mecanismos precursores) estarem em curso, o que dificulta uma avaliação global e integrada dos mesmos. Simultaneamente, prevê-se que no curto prazo surjam mais mecanismos e iniciativas dirigidas ao reforço da cooperação europeia e em complemento ou ligação ao FED com potencial para alterar o contexto atual,



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

como é exemplo o caso do EDIP, o qual já foi anunciado publicamente, embora ainda não apresentado formalmente em detalhe.

Como estudos futuros, sugere-se um estudo comparativo acerca da organização, tramitação e processo de tomada de decisão nacional no referente aos mecanismos de cooperação europeus face a outros países europeus de dimensão semelhante. Conjuntamente, sugere-se estudar o impacto e retorno económico do FED, e estudar os *outputs* dos projetos, isto é, quantificação dos projetos que originaram a criação de produto comerciáveis ou protótipos.



Referências bibliográficas

Agência Europeia de Defesa. (2022). *2022 Coordinated Annual Review On Defence Report*.

<https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>

Agência Europeia de Defesa. (2023a). *Defence data 2022: Key findings and analysis*. LU:

Publications Office. Obtido de [https://data.europa.eu/doi/ 10.2836/50078](https://data.europa.eu/doi/10.2836/50078)

Agência Europeia de Defesa. (2023b). *Permanent Structured Cooperation* [Permanent

Structured Cooperation]. Default. [https://eda.europa.eu/news-and-](https://eda.europa.eu/news-and-events/spotlight/spotlight-of-the-month/permanent-structured-cooperation-or-pesco)

[events/spotlight/spotlight-of-the-month/permanent-structured-cooperation-or-pesco](https://eda.europa.eu/news-and-events/spotlight/spotlight-of-the-month/permanent-structured-cooperation-or-pesco)

Agência Europeia de Defesa. (2023c). *The 2023 EU Capability Development Priorities*.

European Defense Agency. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/qu-03-23-421-en-n-web.pdf>

Anghel, S. (2023). *Future shocks 2023: Anticipating and weathering the next storms*.

European Parliament Research Service. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/88235>

Antinozzi, I. (2023). European Defence Industry Cooperation: The Problem with Current

Incentives. *Rusi*. <https://rusi.orghttps://rusi.org>

Barbieux, F. (2023). *The imperative of joint procurement in europe*.

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (Fifth Edition). Oxford University Press.

Cartaxo, P. (2023, novembro 29). *O Planeamento de Capacidades Militares em Portugal*.

CEMC 23/24, Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Comissão Europeia. (2017). A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost

Europe's defence capabilities. Obtido de

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508

Comissão Europeia. (2021). *European Defense Fund*. [https://defence-industry-](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf)

[space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf)

[%20European%20Defence%20Fund.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf)



- Comissão Europeia. (2024). European Defence Fund (EDF)—Official Webpage of the European Commission. - European Commission. Obtido 24 de abril de 2024, de Defence Industry and Space website: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en
- Coutinho, M. P. (2014). Comprando Os Canhões De Navarone — Uma Introdução Ao Direito Da Contratação Pública Na Defesa. *Ordem dos Advogados*, 340–354. Lisboa
- Correia, A. de M. (2019, dezembro 2). A Cooperação Estruturada Permanente, o Fundo Europeu de Defesa e a Lei de Programação Militar 2019-2030 – Segunda Atualização. *EDA Magazine*, (18), 22.
- Decreto-Lei n.º 104/2011, de 06 de outubro. (2011). Aprova o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança, transpondo a Directiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de Julho. *Diário da República*, 1.a série, 192, 4584 - 4597. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro. (2020). Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar - quadriénio 2019-2022. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Diretiva 2009/81, de 13 de julho. (2009). Relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 216/76. Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia.
- EMGFA. (2020). *Manual para o planeamento estratégico militar do EMGFA*.
- Eugénio, A. (2023). *Economia de Defesa um conceito e uma prática*. Lisboa: Instituto Defesa Nacional.



- Giegerich, B., & Sabatino, E. (2022, outubro 6). *The (Sorry) State of EU Defense Cooperation*. Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88104>
- Guerra, I. C. (2006). Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: Sentidos e formas de uso (1a Ed.). Lisboa: Príncipe Editora.
- Instituto Universitário Militar [IUM]. (2020a). NEP/INV - 001 (A1). Procedimentos Relativos à Elaboração de Trabalhos de Investigação no Âmbito de Cursos que não Atribuem Grau Académico. Lisboa: Instituto Universitário Militar [IUM].
- Instituto Universitário Militar [IUM]. (2020b). NEP/INV - 003 (A3). Estrutura e Regras de Citação e Referenciação de Trabalhos Escritos a Realizar no Instituto Universitário Militar. Lisboa: Instituto Universitário Militar [IUM].
- Ira, G. (2016). *Evaluation of the functioning and impact of the EU Defence and Security Public Procurement Directive (2009/81/EC) across 20 EU states*.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto. (2021). Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. Diário da República, 1.a série, 153, 2 - 17. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica N.º 1/2023, de 17 de agosto. (2023). Aprova a Lei de Programação Militar. Diário da República. 1.série, 159, 2-8. Lisboa: Assembleia da República.
- Lusa. (2006, novembro 1). *Ministro da Defesa formaliza compra de duas fragatas holandesas por 240 milhões de euros*. PÚBLICO. <https://www.publico.pt/2006/11/01/politica/noticia/ministro-da-defesa-formaliza-compra-de-duas-fragatas-holandesas-por-240-milhoes-de-euros-1275185>
- Marrone, A., & Nones, M. (2020). *The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead*.



Mauro, F., Simon, E., & Xavier, I. (2021). *Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): Lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)*.

Molling, C., & Schutz, T. (2020). *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets* | DGAP. German Council on Foreign Relations.
<https://dgap.org/en/research/publications/eus-strategic-compass-and-its-four-baskets>

Monginho, C. (2020, janeiro 31). *DGRDN Ponto situação Convites EDF e EDIPD*.

Parlamento Europeu. (2023). European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA). *Regulation (EU) 2023/2418*.

Pinto, M., Veiga, F., & Monginho, C. (2021). *Uma oportunidade para o desenvolvimento de projetos cooperativos cofinanciados pela União Europeia*.

Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord). (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2a Ed., revista e atualizada). Lisboa: Instituto Universitário Militar [IUM].

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2022). *Strategic Compass for Security and Defence*.
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

Veiga, F. (2019, dezembro 3). *PAED em Portugal: Enquadramento e ponto de situação*.

Veiga, F. (2022, novembro 15). *Oportunidades de desenvolvimento de projetos cooperativos – calls 2022*.
https://www.emgfa.pt/Documents/2022/DIT/FED_CALLS%202022.pdf

Vilelas, J. (2009). *Investigação – o processo de construção do conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.



Apêndice A – Modelo de Análise

OG	Propor medidas que visem uma maior rentabilização do FED por parte da Defesa Nacional na edificação de capacidades militares				
QC	De que forma pode a Defesa explorar o FED na edificação de capacidades militares?				
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Conceitos Estruturantes	Dimensões	Indicadores / Variáveis	Técnica de Recolha de Dados
OE1: Analisar as lições identificadas/aprendidas relevantes para o FED (programas precursores PADR e EDIDP).	QD1: Quais são as lições identificadas/aprendidas relevantes para o FED (programas precursores PADR e EDIDP)?	Mecanismos Europeus de Cooperação	Interesse Operacional	Adequabilidade	Análise Documental
		Fundo Europeu de Defesa	BTID	Capacidade	
			Fonte de Financiamento	LPM (ou outra)	
OE2: Interpretar as oportunidades da Defesa no quadro dos mecanismos europeus de contratação conjunta no âmbito do FED	QD2: Como interpretar as oportunidades a explorar no quadro dos novos mecanismos de contratação conjunta no âmbito do FED?	Capacidades Militares	Análise estratégica	Matriz SWOT	Entrevistas semi-estruturadas a responsáveis (DGPDN, DGRDN, IdD, EMGFA e Exército)
		Fundo Europeu de Defesa	Interesse Operacional	Adequabilidade	
			Contratação Pública e Compras Conjuntas	BTID	
		Fonte de Financiamento	LPM (ou outra)		



Apêndice B – Caracterização dos Entrevistados

Cargo	Entidade	Posto e Nome	Data	Código entrevistado	Tipo
Representante da Defesa no Fundo Europeu de Defesa	DGRDN	CMG Luís Filipe do Amaral Arsénio	26.03.2024	E1	Presencial
Subdiretora-geral de Política de Defesa Nacional	DGPDN	BGEN Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar	25.03.2024	E2	Email
<i>Defense Security Manager</i>	AED Cluster Portugal	Raúl Lourenço	27.03.2024	E3	Presencial
Anterior Coordenador de Área da Repartição de Planeamento Estratégico	Estado-Maior Exército	TCOR Rui Cordeiro	04.04.2024	E4	Email
Coordenador de Área da Repartição de Planeamento Estratégico	Estado-Maior Exército	MAJ Sérgio Almeida Morais	22.03.2024	E5	Email
Relações União Europeia	idD Portugal <i>Defense</i>	Sofia de Ornelas e Vasconcelos	03.04.2024	E6	Email



Apêndice C – Guião das Entrevistas

A presente entrevista enquadra-se no âmbito do Trabalho de Investigação Individual (TII) do Curso de Estado-maior Conjunto (CEM-C) 2023/24, subordinado ao tema “O FUNDO EUROPEU DE DEFESA NO APOIO À EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES: DESAFIOS E OPORTUNIDADES”.

O aumento, pelo oitavo ano consecutivo em 2022 dos gastos mundiais em Defesa são um sinal de que vivemos num mundo menos seguro, onde os conflitos armados atuais - em particular o conflito russo-ucraniano, pela sua magnitude - destacam um ponto de inflexão histórico. Estas tendências incluem avanços significativos na ciência e na tecnologia, onde novas descobertas e inovações ocorrem a um ritmo vertiginoso, que irão remodelar a situação de segurança global e exigirão, entre outras, avaliação e adaptação ao nível da edificação de capacidades, onde o desenvolvimento e manutenção dos sistemas de armas e demais equipamentos têm um papel central, sendo o investimento em Defesa crítico, tanto na perspetiva europeia como nacional, pese embora os recursos afetos nem sempre permitem atingir o nível de ambição desejado.

No âmbito do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), através do Despacho n.º2536/2020, é cumprido o passo I Orientação política, com o estabelecimento de um conjunto de prioridades, entre as quais, o reforço na participação em programas europeus conjuntos, tais como PESCO e o FED e também a capacitação e desenvolvimento do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) nacional, em alinhamento com o preconizado no art.º5º da LPM, o qual prevê expressamente a possibilidade de realização de procedimentos de contratação cooperativos “ao abrigo de iniciativas multilaterais e bilaterais, no âmbito das alianças e organizações de que Portugal faz parte”

Neste contexto e do ponto de vista nacional, o Fundo Europeu de Defesa (FED) surge como uma oportunidade para alavancar a e edificação de capacidades militares em alinhamento com os mecanismos de cooperação europeus, através do cofinanciamento das atividades cooperativas de investigação e desenvolvimento através do envolvimento da BTID, ficando a posterior aquisição dos bens a cargo dos Estados Membros.

Desta forma, importa analisar o posicionamento dos diferentes atores da Defesa e quais as atividades em curso para potenciar a utilização desta fonte de financiamento, em conjunto e complementaridade com a Lei de Programação Militar (LPM) para a edificação de capacidades para as FFAA.

O contributo de V. Exa para esta tema, através das suas respostas, constitui-se como um elemento fulcral para o sucesso desta investigação. Caso deseje, será garantido o anonimato e confidencialidade.

Grato pela colaboração.

Parte A- Lições PADR e EDIDP

Esta seção pretende identificar e analisar as lições (identificadas ou aprendidas) retiradas da participação nacional na *Preparatory Action on Defence Research* (PADR) e no *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP) que sejam relevantes para a análise do FED.

Obs: Caso não tenha estado envolvido em atividades/projetos do PADR ou EDIDP por favor avance para a Parte B desta entrevista.

A.1 Atendendo aos projetos desenvolvidos no âmbito do PADR e EDIDP, considera que o processo de avaliação do interesse militar e operacional foi adequado, tendo permitido identificar projetos, decorrentes das lacunas de capacidades militares, analisadas na Defesa Nacional? Se possível, pode dar exemplos.



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

A.2 Considera que as fontes de financiamento, existentes à data, foram adequadas e suficientes, com vista a permitir a exploração plena da participação nacional na PADR e no EDIDP? Ou, pelo contrário, existiriam outros projetos, de reconhecido interesse, em que não foi possível o seu financiamento?

A.3 No que diz respeito à participação e envolvimento do SCTN e da BTID, considera que as valências existentes nas entidades que fazem parte das mesmas estão alinhadas com as lacunas de capacidades identificadas pelas FFAA, assim como nos projetos em que participaram na PADR e EDIDP?

A.4 Que balanço faz dos projetos que foram financiados pela PADR ou EDIDP e que se encontram em curso/desenvolvimento? Existe algum projeto concluído ou quais são os passos seguintes relativamente a estes?

Parte B - FED: Análise prospetiva

Esta seção foca-se na relevância do FED para a Defesa Nacional, procurando identificar e analisar as possíveis linhas orientadoras da Defesa Nacional para o FED com o intuito de maximizar o seu aproveitamento, uma vez que está em curso o seu 3º *working program*.

B.1 Na sua perspetiva quais as oportunidades e desafios que se apresentam à Defesa Nacional (FFAA e à BTID) neste contexto de reforço do FED para edificação de capacidades militares? Considera que as fontes de financiamento existentes são adequadas e suficientes para permitir a exploração plena da participação nacional?

B.2 Quais os pontos fortes no âmbito da sua organização que podem ser potenciadas?

B.3 Quais as fragilidades que poderão impedir a assunção de mais compromissos neste âmbito para a edificação de capacidades militares?

B.4 Quais as principais iniciativas de I&D a decorrer no âmbito do FED na (Defesa/Ramo) e que futuras candidaturas se preveem?

B.5 De que forma o FED poderá criar mais sinergias entre a BTID nacional e as FFAA?

B.6 Globalmente, qual a apreciação que faz deste projeto e dos seus eventuais benefícios para a sua organização em particular e para o nosso país como um todo?

B.7 Há algum aspeto adicional relacionado com esta temática que gostaria de acrescentar?



Apêndice D – Esquematização para a análise dos contributos (unidades de registo)

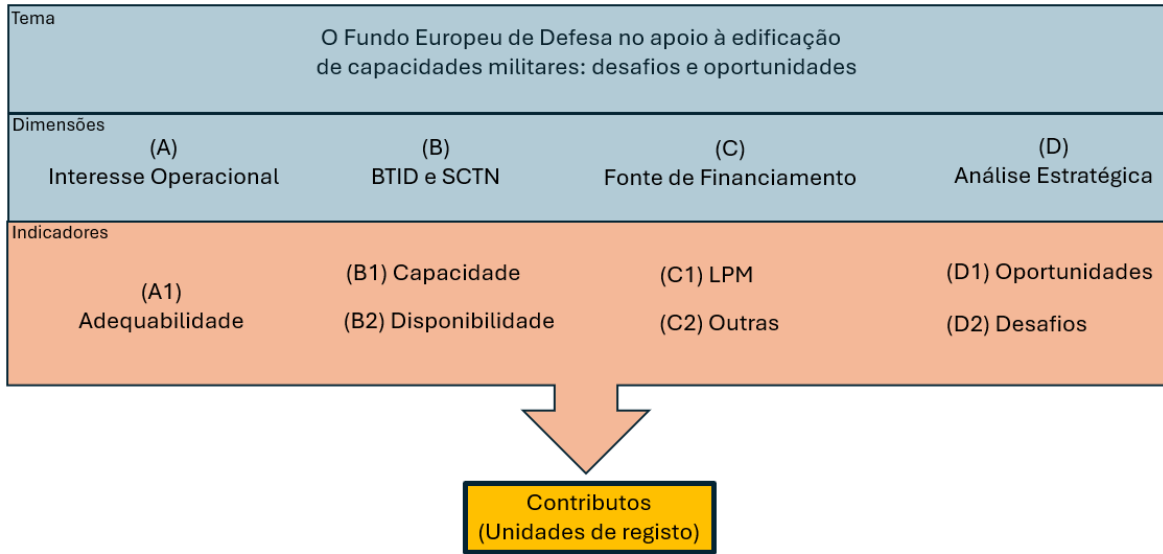


Figura 16 - Esquematização para a análise dos contributos (unidades de registo)



Apêndice E – Matriz das unidades de contexto e de registo das entrevistas

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidades de Registo
Questão 1 - O processo de avaliação do interesse militar e operacional foi adequado		
E4	(...) o processo que envolve o concurso a estes mecanismos esteve (e está) maioritariamente associado à participação da Indústria (e Centros de Investigação), e por tal facto, para que ocorra um “alinhamento de interesses” (entenda-se, interesse operacional para as FFAA(...)) os Ramos foram questionados do real interesse em termos de aplicabilidade militar (...) vários projetos para os quais foi solicitado um parecer de apoio e interesse operacional para o Ramo, tendo sido identificados alguns com especial interesse para o Exército, colmatando lacunas identificadas no SF.	A1.2
Questão 2 - As fontes de financiamento, existentes à data, foram adequadas e suficientes		
E3	Seria interessante desenvolver outras fontes de financiamento para o desenvolvimento de tecnologia e protótipos além da LPM. Por exemplo, através do Ministério da Economia podem ser equacionadas linhas de cofinanciamento adicionais.	C2.1
E4	(...) também pela “juventude do processo” havia ainda algumas dúvidas iniciais em 2018 acerca das reais possibilidades e efetividade destes programas. (...) O mecanismo de financiamento dos Ramos disponível (LPM) e a sua exiguidade.(...)Todos os projetos de I&D, ainda que não acarretem custos às FFAA na sua fase de projeto, implicam, no final, uma aquisição e esta sim implica investimento que deverá estar previsto e disponível na LPM (...) Quando estes mecanismos surgiram, existia já uma LPM aprovada (que não contemplava compreensivelmente estes projetos) (...) na última revisão foram incluídos fundos (na medida do possível e superiormente autorizado) para cobrir diretamente os custos de aquisição a médio prazo de alguns projetos atualmente em desenvolvimento ou que se perspetivam vir a estar no curto prazo...	C1.1
E5	As fragilidades que têm vindo a limitar o estabelecimento de compromissos nesta área, estão diretamente relacionadas com as dificuldades de financiamento nacionais, já anteriormente evidenciadas. Este aspeto torna-se ainda mais evidente, nos projetos que não sejam do âmbito da investigação (financiados a 100% pelo FED), mas que envolvam o desenvolvimento de protótipos em que o financiamento europeu é mais reduzido. Nestes projetos é ainda mais difícil a participação nacional, e consequentemente, a participação da BTID.	C1.1 / C2.1
Questão 3 - As valências existentes na indústria estão alinhadas com as lacunas de capacidades identificadas		
E3	Existe alinhamento, mas a participação é reduzida, partilho link com os projetos aprovados para empresas que fazem parte da nossa associação https://www.aedportugal.pt/news/ce-aprova-projetos-de-defesa-a-6-empresas-portuguesas/	B1.1
E4	Julgo que sim, embora numa escala à dimensão do País. O tecido empresarial nacional é maioritariamente composto por pequenas, médias e micro empresas, essencialmente vocacionadas para o desenvolvimento de soluções de elevado grau de complexidade tecnológica. Pela sua dimensão, são, naturalmente, subcontratadas para o fornecimento de serviços e de produtos aos grandes grupos internacionais.	B1.1 / B2.1



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

	Como referi, as lacunas das FFAA (e particularmente do Exército) são vastas, o que obriga muitas vezes ao recurso a soluções que, pela economia de escala em que se inserem, se tornam mais rentáveis face ao investimento disponível em sede de LPM.	
Questão 4 - Que balanço faz dos projetos que foram financiados pela PADR ou EDIDP		
E1	<p>No âmbito do Fundo Europeu de Defesa (FED), o PADR (Programa de Desenvolvimento Industrial de Defesa Europeia) e o EDIDP (Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial de Defesa) tiveram objetivos específicos: O PADR teve como objetivo principal promover a investigação colaborativa e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras no setor da defesa entre os Estados-Membros da União Europeia (UE). Com este objetivo, o PADR visou estimular a cooperação entre as indústrias de defesa europeias, bem como melhorar a competitividade e a capacidade tecnológica da base industrial de defesa europeia e promover a autonomia estratégica da UE em termos de investigação e desenvolvimento. O EDIDP visou apoiar a cooperação transnacional em projetos de desenvolvimento de capacidades militares, complementando o PADR, visando melhorar a interoperabilidade e a eficácia das forças armadas europeias, contribuindo para preencher as lacunas identificadas nas capacidades militares europeias.</p> <p>Ambos os programas, PADR e EDIDP, revelaram-se essenciais para impulsionar a cooperação em defesa na Europa, fortalecendo a base industrial de defesa, promovendo a inovação tecnológica e aumentando a capacidade de defesa coletiva da União Europeia. Estes programas contribuíram assim como alavancagem para o FED, o que permite nesta fase estarmos melhor preparados e com conhecimento mais aprofundado para exploração do FED e do seu funcionamento.</p>	A1.2
E3	O MDN é naturalmente a entidade que dispõe de dados para realizar esse balanço, tendo a AED tem todo o interesse em conhecer uma eventual avaliação nacional.	
E4	O balanço, de acordo com a minha percepção era positivo (...) vários fatores que podem de alguma forma prejudicar o processo: o facto de este processo (PADR/EDIDP) estar relacionado com i&d de novas soluções, que levam tempo a desenvolver (e testar). Muitas vezes, a urgência na obtenção de equipamentos para substituir obsolescências existentes não se coaduna com a aquisição de produtos que ainda não “deram provas” (...) a situação do SF terrestre, com bastantes lacunas fruto de sub-investimentos ao longo das últimas décadas. Esta situação obriga muitas vezes a procura de soluções já existentes no mercado, por forma a colmatar rapidamente lacunas prementes.	A1.2
E5	<p>Relativamente a estes dois mecanismos predecessores do FED, o Exército manifestou interesse operacional em dois projetos, dos 26 elegidos no programa de 2020 (EDIDP), nomeadamente: - Future Indirect Fires European Solution (FIRES); - European Common Long Range Indirect Fire Support System (e-COLORSS).</p> <p>No entanto, não conheço em detalhe do nível de envolvimento do Exército.</p>	A1.1
E6	(...) entidade responsável pela gestão da BTID – que compreende o conjunto das empresas e das entidades do SCTN, públicas e/ou privadas, com capacidade para intervir numa ou mais das etapas do ciclo de vida logístico dos equipamentos (...) procura identificar fontes de financiamento para projetos de I&D na área da Defesa, como o FED, impulsionando o surgimento de novas iniciativas empreendedoras e tecnológicas. Não obstante o FED ser um tema acompanhado pela DGRDN, existe uma colaboração próxima com a idD no que diz respeito à promoção, acompanhamento e divulgação das calls e candidaturas a este Fundo.	
Questão 5 - Oportunidades e desafios que se apresentam à Defesa Nacional (FFAA e à BTID) neste contexto de reforço do FED		



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

E1	Um dos desafios reside em incrementar o número de iniciativas de divulgação dos programas, com vista a identificar mais oportunidades para a BTID e fomentar o potencial surgimento de lideranças nacionais nos consórcios formados em resposta às candidaturas do FED.	D2.1
E2	O FED (iniciativa da Comissão Europeia) tem como objetivo, não só apoiar a investigação e o desenvolvimento colaborativos na Defesa, como também promover uma base industrial inovadora e competitiva. Logo pelo âmbito temos as oportunidades para a Defesa nacional em geral. Mas ao serem colaborativos, envolvendo outros países temos parte dos desafios. As empresas têm de poder e de querer participar, têm de ser inovadoras, têm de perceber (ou serem ajudadas a perceber) como aceder a estes investimentos UE (e.g. elegibilidade para financiamento).	D2.1
	(...) nem todo o investimento pode ser garantido pela COM, haverá necessidade de recorrer a fonte de financiamento que poderá ser dos próprios países UE e/ou pelas próprias empresas envolvidas. Em termos de recursos materiais, esta é também uma hipótese de adquirir de forma conjunta e de contribuir para a interoperabilidade através de uma maior uso de tecnologias comuns. Existe também um trinómio Academia – EMGFA – Indústria que é altamente complexo num contexto de contratação pública.	D2.2
E3	A edificação de capacidades militares é realizada através da LPM (...) não teve um investimento suficiente na componente de investigação e desenvolvimento para permitir amadurecer tecnologia e desenvolver modelos de negócio sustentáveis (...) o facto do co-financiamento nacional ser muito reduzido, tem retirado a oportunidade de participação da indústria nacional em alguns projetos de development, ficando a maioria da participação nacional circunscrita aos projetos de research.	C1.1 / C2.1
	(...) adequado alinhamento e sincronização entre LPM e uma estratégia de participação nacional no FED, este pode constituir-se como um mecanismo de incentivo à investigação e desenvolvimento no setor da Defesa, que permita envolver e capacitar o ecossistema industrial na resposta às necessidades das FFAA.	D2.3
E4	I&D, essencialmente de objetividade (a garantir pela coordenação com as FFAA) e dinamismo (não só das empresas, que muitas vezes, pelas razões óbvias, são demasiadamente dinâmicos, mas também das FFAA, no apoio à constituição dos projetos e consórcios...).	D2.3
E5	(...) Research Window (investigação) e Capability Window (desenvolvimento/aquisição), as FFAA podem utilizar este mecanismo como uma excelente oportunidade para financiar projetos de investigação dedicados ao desenvolvimento das novas tecnologias (e.g. robotização/sistemas autónomos; sensores avançados; inteligência artificial; big data; realidade virtual, aumentada e estendida; etc.), permitindo assim, acompanhar o ritmo de evolução e inovação das tecnologias. Considerando a atual fragmentação existente no que respeita ao número de plataformas utilizadas pelas FFAA dos Estados-Membros (EM) da UE, e considerando os valores de investimento na Defesa [face aos Estados Unidos da América (EUA)], (...) a cooperação e desenvolvimento de plataformas comuns na UE deverá ser o caminho a seguir, por forma a racionalizar investimentos e simultaneamente potenciar a economia Europeia, aspirando a uma maior autonomia estratégica nesta área.	D1.1 / D1.2



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

	<p>1.Promover condições necessárias ao envolvimento da BTID neste mecanismo (FED); 2.Articular o esforço da BTID com o nível estratégico-militar (EMGFA) na edificação de capacidades militares do Sistema de Forças; 3.Promover a I&D e a geração de projetos de desenvolvimento de capacidades, nacionais, por forma a integrar o FED na componente de financiamento nacional, que terá de ser assegurada à priori para possibilitar a cativação de verbas dedicadas à aquisição das tecnologias/produtos desenvolvidos neste âmbito. Salienta-se que o retorno financeiro é indireto, ou seja, atendendo a que Portugal contribui anualmente para o orçamento da Comissão Europeia, esse retorno apenas poderá ocorrer por via da capitalização das empresas nacionais que participem, dinamizando a economia nacional. A não participação de empresas nacionais significa que Portugal financiará (através do orçamento da Comissão) outras economias europeias, sem contrapartidas financeiras para a Fazenda Nacional; 4.Operativamente, o maior desafio consiste em garantir que as empresas portuguesas participem, permitindo o envolvimento no FED, para que, quando se passar à fase de aquisição, se verifiquem economias de escala decorrentes do investimento no tecido empresarial português.</p>	D2.1 / D2.3
	<p>O financiamento da participação das FFAA nos projetos colaborativos da UE, é garantido pela LPM, em duas modalidades distintas: 1. Projetos de liderança nacional, no caso específico do Exército, o projeto PESCO - Automated Modelling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain (AMIDA-UT) e respetivo projeto FED associado, financiado através da LPM do Ramo (previstos cinco milhões de euros); 2. Restantes projetos, financiados pelo Ministério através da linha de financiamento prevista em LPM “projetos colaborativos”, no entanto, com um montante financeiro relativamente reduzido (aproximadamente vinte e quatro milhões e meio de euros) em relação ao número de projetos em que Portugal participa (17 projetos).</p>	C1.1 / C2.1
Questão 6 - Quais os pontos fortes no âmbito da sua organização que podem ser potenciados		
E1	<p>Numa perspetiva global, considero que Portugal tem tido um bom desempenho na medida em que o retorno para a economia e empresas nacionais, face ao investimento, tem sido bom comparativamente com os outros países da Europa, colocando o nosso país no meio da tabela europeia.</p>	B1.2
E2	<p>(...)continuar a divulgar nos foruns internacionais a nossa BTID e continuar a estar atentos a oportunidades (e.g. novas calls). A DGPDN tem também uma visão global das várias iniciativas e dinâmicas em curso ou em planeamento, quer no contexto da UE ou da NATO podendo, podendo e devendo também contribuir para uma desejável coerência nos diversos projetos colaborativos (PESCO, EDIDP/FED, etc.), para a promoção da sua complementaridade e não-duplicação entre organizações.</p>	D2.3
E3	<p>AED Cluster Portugal é o cluster de competitividade reconhecido pelo IAPMEI, tendo celebrado com o Ministério da Economia, o Pacto Setorial para a Competitividade e Internacionalização dos setores da Aeronáutica, Espaço e Defesa. Este pacto, corporiza um conjunto de iniciativas em áreas como Indústria 4.0, capacitação de recursos humanos, consolidação dos fatores de atratividade externa, internacionalização e promoção da investigação e desenvolvimento.</p>	D1.2
E3	<p>Em estreita ligação com a DGRDN que em Portugal é o EDF National Focal Point, o FED pode naturalmente potenciar a missão e atividade da AED Cluster Portugal. Os clusters de competitividade são «plataformas agregadoras de conhecimento e competências, constituídas por parcerias e redes que integram empresas, associações empresariais, entidades públicas e instituições de suporte relevantes, [...] para, através da cooperação e da obtenção de economias de aglomeração, atingir níveis superiores de capacidade competitiva.» (in Regulamento de Reconhecimento dos Clusters de Competitividade).</p>	D2.3



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

E5	Atendendo a que o FED, seja no âmbito da vertente da Investigação ou no âmbito da vertente de Desenvolvimento, se destina a beneficiar projetos cooperativos que, manifestamente, potenciem a BTIDE, capazes de gerar capacidades economicamente interessantes e de indiscutível usabilidade pela generalidade dos EM, o principal desafio que se coloca ao Exército, neste contexto, consiste na sua capacidade de mobilizar esforços por forma a encontrar sinergias entre o seu know-how distintivo no âmbito da estratégia genética (principal ponto forte), as competências académicas das Universidades e Centros de Conhecimento nacionais e as competências do setor BTID.	D2.3
Questão 7 - Fragilidades que poderão impedir a assunção de mais compromissos		
E1	(...) aspeto a ser aprimorado é a otimização dos apoios financeiros destinados à BTID. Outro ponto a ser considerado refere-se à capacidade de auditar as empresas da BTID, contribuindo para aumentar a sua competitividade mediante a gestão eficiente dos custos indiretos elegíveis para reembolso.	C2.2
E2	Não lhes chamaria capacidades militares, mas antes capacidades de Defesa. Estas capacidades podem corresponder a armamento, <i>strategic enablers</i> terrestres, aéreos ou marítimos, entre outros, como a capacidades fora do escopo exclusivamente militar. A assunção de mais compromissos neste âmbito poderá ser condicionada pelas limitações no financiamento, desinteresse da indústria, incapacidade de produção, incapacidade de se autofinanciar no arranque dos projetos, pouco peso internacional.	B1.2 / C2.1
E4	Investimento disponível em sede de LPM e o tempo de desenvolvimento e disponibilização de novas capacidades/soluções desenvolvidas.	B2.1 / C1.1
E3	Participação no FED só faz sentido se houver sincronização com a LPM e com um reforço substancial do co-financiamento nacional (neste momento existem possíveis exclusões de consórcios nas ações de development). Torna-se necessária maior transparência sobre o processo de decisão do MDN quanto a este alinhamento e quanto aos critérios para os apoios concedidos. Seria útil publicar e divulgar ativamente os critérios de escolha das diferentes candidaturas. No plano administrativo, consideramos também que deve haver simplificação de processos e por exemplo, que à semelhança do que acontece noutros Estados-Membros, os Indirect Cost passem a ser suportados na totalidade (as entidades PT têm cortes de 25% dos overheads)	C1.1 / C2.1 / C2.2
	É urgente a coordenação entre todos os atores e a DGRDN tem falta de pessoal para acompanhar tudo isto (p.ex: não acompanhamento de representantes do MDN/FFAA ao longo das reuniões dos projetos descredibiliza a participação nacional para a continuidade na participação dos projetos) Por último, considero que para a assunção de futuros compromissos, torna-se necessário conhecer a avaliação dos resultados dos working programs anteriores e se foram atingidos o KPIs definidos a nível nacional.	D2.3
E5	A dimensão do SCTN e da BTID, principalmente assente em Pequenas e Médias Empresas, com conhecimento e capacidades (em determinados nichos) para integrar um consórcio, mas sem dimensão que lhe permita liderar o mesmo. Destaca-se igualmente as dificuldades acentuadas pela pressão que existe em colmatar lacunas militares o mais rapidamente possível, o que não é viável com a duração estimada dos projetos do FED, que por norma, têm uma duração de entre dois a seis anos. É ainda de salientar a escassez generalizada de recursos humanos, que não tem permitido a criação de estruturas organizacionais adequadas e dedicadas para acompanhar/explorar as potencialidades nacionais.	B2.1 / D2.4 / D2.5
Questão 8 - Principais iniciativas de I&D em curso no âmbito do FED		
E2	Segundo acompanhamento, a idD tem realizado seminários, palestras,... Por exemplo, em 2022 realizou a palestra “Os novos desafios e oportunidades de investimento em defesa – calls 2022”.	D2.3



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

E3	- AED está a propor junto dos ramos e do EDF NFP a realização de um encontro conjunto para este fim, no sentido de dinamizar a constituição de consórcios nacionais.	D2.3
E5	No que concerne ao Exército, atualmente ainda não está envolvido em nenhuma iniciativa/projeto que esteja em desenvolvimento. No entanto, no âmbito do Work Programme de 2024, estamos associados a duas propostas de tópico, aguardando-se a aprovação final pela Comissão Europeia no decorrer do presente ano. Tópico no âmbito do projeto PESCO Automated Modelling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain (AMIDA-UT), liderado por Portugal: “EDF-2024-RA-DIGIT-ASMEP: Automated structural modelling for effect prediction” Tópico do âmbito do projeto PESCO Next Generation Small Remotely Piloted Aircraft System (NGSR), liderado pela Espanha em que Portugal assumo o estatuto de EM participante: “EDF-2024-DA-C4ISR-SEEU: Small enhanced European UAS”	D1.1
E6	Os resultados das calls de 2022 (anunciados em 2023), a idD identificou manifestações de interesse de 41 entidades. As 3 áreas com mais manifestações de interesse foram: Espaço (26), Naval Combat (25), e Cyber (21). Um dos projetos selecionados é coordenado por uma entidade portuguesa, o CITEVE. A idD considera que a participação portuguesa, não apenas no FED, mas em projetos colaborativos em geral, é essencial para compreender o posicionamento de possíveis competidores e parceiros, nomeadamente no que diz respeito às principais tendências tecnológicas que estão a tomar preponderância a nível europeu; a informação e o timing não têm sido os mais adequados para garantir uma melhor participação e com maior retorno nacional; deverá ser lançado um processo de análise qualitativa sobre a participação nacional nestes programas; é importante garantir a participação da idD, enquanto representante da BTID, no processo de avaliação dos projetos colaborativos (e.g. FED, PESCO).	D1.1
Questão 9 - De que forma o FED poderá criar mais sinergias entre a BTID nacional e as FFAA		
E2	O FED financia a I&D na área da defesa, estando intrinsecamente ligado ao ciclo de planeamento, CARD e aos projetos da Cooperação Estruturada Permanente. Decorre, por isso, da identificação das capacidades que é preciso reforçar. Esta identificação só é possível com a estreita intervenção das FFAA. Por sua vez, financiando a I&D estabelece pontes e contactos com as empresas relacionadas com as prioridades identificadas. No caso particular de Portugal, acrescentaria que as características do nosso tecido industrial de defesa, vocacionado para o duplo-uso, acaba por facilitar a sua integração em consórcios europeus e internacionais de grandes projetos/programas, como os do FED.	D2.3
E3	A criação de uma rede de trabalho semelhante à “PERIN — Portugal in Europe Research and Innovation Network” poderá induzir e potenciar essa criação de sinergias.	D2.3



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

E5	<p>Apesar da recentemente aprovada Estratégia de Desenvolvimento da BTID 2023-2033 (Resolução do Conselho de Ministros N. 52/2023), verifica-se que continua a não existir um documento que defina de forma clara os objetivos, as áreas prioritárias e as respetivas orientações nacionais para o FED (“estratégia nacional para o FED”), de modo a permitir a sua exploração máxima, quer pelas FFAA quer pelo SCTN e pela BTID, com foco na edificação de capacidades militares.</p> <p>A definição desta estratégia nacional, permitiria a identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de capacidades militares das FFAA, em articulação com as potencialidades/interesse do SCTN e da BTID, sendo assim possível alinhar as necessidades/interesses de todos os intervenientes no processo.</p>	D2.3
Questão 10 - Apreciação que faz deste projeto e dos seus eventuais benefícios		
E1	Como referi anteriormente, considero o retorno positivo, tanto no que diz respeito à economia de Defesa – retorno para a BTID e desenvolvimento de capacidades para as FFAA	
E2	Admitindo que estes projetos aumentam a autonomia estratégica da UE, eu diria que é do europeu e do interesse nacional, principalmente se envolver BTIDE. Dá-nos acesso a novos produtos, participamos do desenvolvimento e contribuímos para a inovação (e.g. desenvolvimento de protótipos).	D1.1
E3	os benefícios estão aquém do potencial porque no fim dos projetos não há continuidade em contexto LPM, mas tem o mérito de criar uma oportunidade de aproximação e diálogo dos diversos interlocutores	C1.1
E4	Boa iniciativa, mas que materializa, para um País como o nosso, apenas uma ferramenta adicional que poderá dinamizar a nossa Indústria de Defesa, com benefícios (ainda que indiretos) para as FFAA. Não responde, de forma alguma, a todas as necessidades identificadas no SF, mas complementarás algumas...	A1.1
E5	Prematuro fazer um balanço dos mesmos. No global, considero que o FED pode ser utilizado para potenciar o nosso SCTN e a BTID, em determinadas áreas do conhecimento/técnicas (especialização em nichos, atendendo à sua pequena dimensão), em consonância com as necessidades/interesse operacional das FFAA, de modo a permitir colmatar lacunas do atual Sistema de Forças.	A1.1
E6	<p>A idD desenvolve anualmente um conjunto de ações com o intuito de mobilizar as entidades portuguesas a participarem neste programa, nomeadamente através:</p> <p>i) da organização e sistematização de informação relativa às calls, tópicos e respetivos prazos;</p> <p>ii) do desenvolvimento de uma área dedicada ao FED no website e na plataforma Smartdefence - promove o matchmaking automático entre os perfis das organizações da BTID registadas na plataforma e as calls disponíveis;</p> <p>iii) da organização de uma sessão de informação que visa identificar as principais oportunidades e desafios atinentes à participação da BTID no FED;</p> <p>iv) da participação no EDF Info Day promovido pela Comissão Europeia, procurando apoiar as entidades portuguesas no alargamento da rede de contactos europeia, a qual é fundamental para a formação de consórcios.</p>	D2.1 / D2.3
Questão 11 - Há algum aspeto adicional relacionado com esta temática que gostaria de acrescentar		



O Fundo Europeu de Defesa no apoio à edificação de capacidades militares: desafios e oportunidades

E1	A título de curiosidade ao nível das boas práticas ao nível europeu gostava de fazer referência ao exemplo grego. No que diz respeito ao retorno geográfico do investimento conseguimos que este seja bastante elevado. Isto acontece, entre outros motivos, pelo facto de terem um staff dedicado (4/5 pessoas) que se dedicam em exclusivo aos projetos do FED, ao contrário do exemplo nacional, por exemplo.	D2.3 / D2.4
E2	Todos os projetos colaborativos que se têm vindo a desenhar e a implementar que visem o 1) robustecimento das capacidades de Defesa no quadro da UE (e da NATO); 2) a reposição de stocks de guerra; 3) a modernização de equipamentos ou sistemas de armas; ou até 4) o apoio a outros parceiros e organizações - veja-se, neste particular, o papel do MEAP no apoio à resiliência ucraniana (3 <i>track-approach</i> – <i>track</i> 2 e 3) - permitem uma sustentada edificação do pilar de Defesa Europeia. Uma BTID Europeia mais forte e resiliente, significa BTIDs nacionais também elas mais aptas e capazes para produzir e fazer face às ameaças com que os seus Estados-Membros se vêm confrontados. Ademais, à luz da implementação da EURDC, a importância das Forças Armadas na identificação de lacunas capacitárias e opções para a sua mitigação; o envolvimento da BTID enquanto conjunto das empresas e das entidades do sistema científico e tecnológico nacional, públicas e/ou privadas conduzirão, certamente à redução da fragmentação dos sistemas de armas dos Estados-membros; permitirão uma maior interoperabilidade entre Forças Armadas, desde logo, a partir do teatro de operações e contribuirão /contribuem para o desenvolvimento da economia nacional.	D1.1



Apêndice F – Análise das Entrevistas

Categorias	Subcategoria	Unidades de Registo	Entrevistados						Unidades de Enumeração	Resultado
			E1	E2	E3	E4	E5	E6		
Interesse Operacional (A)	Adequabilidade (A1)	A1.1 - Parecer Prévio das FFAA				x	x		2	33%
		A1.2 - Identificação de lacunas	x			x			2	33%
BTID e STCN (B)	Capacidade (B1)	B1.1 - <i>Know how</i> técnico			x	x			2	33%
		B1.2 - Interesse económico projeto	x	x		x			3	50%
	Disponibilidade (B2)	B2.1 - Tempo de desenvolvimento			x	x	x		3	50%
Financiamento (C)	LPM (C1)	C1.1 - Necessidade adicional disponível via LPM			x	x	x		3	50%
	Outras (C2)	C2.1 - Financiamento adicional via Ministério da Economia		x	x		x		3	50%
		C2.2 - Contabilização custos indiretos	x		x				2	33%
Análise estratégica (D)	Oportunidades (D1)	D1.1 - Acesso ao mercado europeu e economia de escola		x			x	x	3	50%
		D1.2 - Desenvolvimento de projetos de investigação para produtos de elevado teor tecnológico		x	x	x	x		4	67%
	Desafios (D2)	D2.1 - Iniciativas divulgação dos programas	x	x			x	x	4	67%
		D2.2 - Contratação pública conjunta		x					1	17%
		D2.3 - Estratégia de participação nacional coordenada	x	x	x	x	x	x	6	100%
		D2.4 - Escassez de recursos humanos especializados	x		x		x		3	50%
D2.5 - Rapidez desenvolvimento dos produtos				x	x		2	33%		