

Fundo Europeu de Defesa: Desafios e Perspetivas de Integração Nacional

Carlos Ferreira

Mestre em Ciências Militares pela Academia Militar.

Resumo

Este artigo analisa a forma como a integração nacional no Fundo Europeu de Defesa é convergente com os propósitos da sua criação e com os interesses de Portugal. O autor parte da assunção de que o Fundo Europeu de Defesa visa promover a investigação e o desenvolvimento colaborativos em matéria de produtos e tecnologias de defesa. O autor reconhece existir uma coerência significativa entre o interesse nacional de Portugal e os preceitos daquele mecanismo de financiamento comunitário e o Plano de Desenvolvimento de Capacidades da União, admitindo a transformação necessária rumo a uma identidade europeia de defesa, aceitável pelos benefícios do reforço das capacidades militares e da indústria de defesa nacional.

Palavras-chave: União Europeia; Fundo Europeu de Defesa; Colaboração; Investigação e Desenvolvimento; Indústria de Defesa.

Abstract

European Defence Fund: Challenges and Prospects for National Integration

This article analyses how the national integration in the European Defence Fund is convergent with the purposes of its creation and with the interests of Portugal. The author takes the assumption that the European Defence Fund aims to promote collaborative research and development in defence products and technologies. The author recognizes that there is a significant coherence between Portugal's national interest and the precepts of that community financing mechanism and the Union Capabilities Development Plan, admitting the necessary transformation towards a European defence identity, acceptable for the benefits of strengthening military capabilities and the national defence industry.

Keywords: *European Union; European Defence Fund; Collaboration; Research and Development; Defence Industry.*

Artigo recebido: 04.04.2022

Aprovado: 20.07.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.05>

Introdução

O presente artigo insere-se no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (UE), numa altura em que a segurança tem vindo a ganhar relevância na preocupação dos cidadãos europeus, especialmente desde o início da última década, impulsionando as instituições europeias a procurar soluções de reforço e integração, legitimadas pela ambição progressiva de uma defesa comum, conforme vertido no Tratado de Lisboa.

Neste sentido, a seguir à Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (EUGS), adotada em junho de 2016, surge o Plano de Ação Europeu de Defesa, que tem como um dos pilares o lançamento de um Fundo Europeu de Defesa (EDF). Institucionalizado pela Comissão Europeia em junho de 2017, o EDF veio aliciar o interesse no conhecimento do funcionamento deste importante instrumento, cujo mote é auxiliar os Estados-membros no investimento mais eficiente em capacidades de defesa, de forma conjunta e coordenada, promovendo uma base mais competitiva e inovadora da indústria de defesa europeia, no sentido de fomentar a interoperabilidade entre as forças armadas nacionais e da prossecução da autonomia estratégica da União.

Assim, interessa verificar de que modo a incorporação nacional deste mecanismo é convergente com as intenções da sua criação e com os interesses de Portugal, assumindo-se, como hipótese, que a perspetiva nacional relativamente ao mecanismo do Fundo Europeu de Defesa corresponde aos propósitos para os quais foi concebido, em termos de colaboração entre os Estados-membros da União Europeia.

O estudo abrange as instituições da União Europeia e o caso concreto de Portugal no que concerne ao mecanismo do EDF, desde o anúncio do seu lançamento, no discurso do estado da União de 14 de setembro de 2016 (Comissão Europeia, 2016), até ao seu lançamento oficial em 30 de junho de 2021, e tem por objetivo geral melhorar a compreensão das dimensões que o EDF engloba e o posicionamento nacional face às mesmas.

A pesquisa envolveu uma análise qualitativa, adotando o estudo de caso sobre a perspetiva nacional face aos propósitos do mecanismo do EDF, privilegiando a análise documental e uma entrevista. A entrevista foi dirigida a um dos representantes nacionais no Comité do programa do EDF, com o intuito de captar as suas experiências e interpretações, de modo a melhorar o conhecimento dos preceitos de incorporação do EDF a nível nacional, dada a ausência de outros elementos escritos, pela juventude do mecanismo e da sua operacionalização.

Decorrentes dos conceitos de colaboração entre Estados-membros e de perspetiva nacional de colaboração entre Estados-membros, no âmbito do EDF, foram elencadas as seguintes dimensões de análise, com os inerentes indicadores:

- **Dimensão de integração:** abrange a investigação e desenvolvimento colaborativos, a aceitação de produtos e tecnologias europeus, a redução da fragmentação e normalização de sistemas, a interoperabilidade entre capacidades e a cooperação transfronteiriça;
- **Dimensão de governação:** abrange a centralização do regime de execução do EDF na Comissão Europeia;
- **Dimensão da prioridade de ações:** compreende as prioridades conjuntas e a integração de prioridades regionais e internacionais, que o EDF estabelece como destino de apoio;
- **Dimensão da elegibilidade de ações:** abrange os domínios que o EDF visa apoiar, incluindo as tecnologias disruptivas. Compreende, ainda, os destinatários dos instrumentos financeiros, a segurança do financiamento de desenvolvimento e do investimento no desenvolvimento;
- **Dimensão da contribuição orçamental:** abarca o nível de contribuição para o EDF, designadamente para a constituição dos recursos próprios da UE a alocar ao financiamento de incentivos em matéria de defesa.

O artigo aborda, numa primeira fase, a caracterização geral do mecanismo do EDF e a colaboração que visa alcançar, sob o ponto de vista de cada uma das dimensões assinaladas, seguindo-se o posicionamento nacional face às mesmas, tendo em vista verificar o grau de correspondência com as intenções da criação do EDF.

1. O Fundo Europeu de Defesa e a Colaboração que Visa Alcançar

Neste capítulo, é efetuada uma abordagem ao mecanismo do EDF e a um dos principais desideratos que visa alcançar, a colaboração entre os Estados-membros, vista sob a perspetiva das dimensões enumeradas para análise.

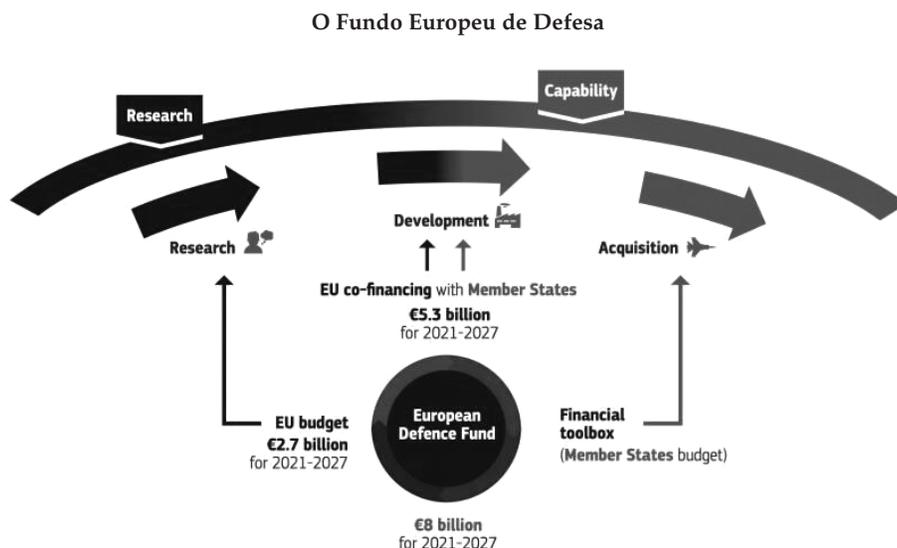
a. O Fundo Europeu de Defesa

O Regulamento n.º 2021/697 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o EDF, define-o como um mecanismo de financiamento da União, para o período de 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2027, alinhado com o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (QFP 21-27), cujo objetivo geral é promover a competitividade, a eficiência e a capacidade de inovação da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE), de modo a contribuir para a autonomia estratégica da União e a sua liberdade de ação. As ações que visa apoiar são a colaboração e cooperação

transfronteiriça, especialmente entre Pequenas e Médias Empresas (PME) e empresas de média capitalização, o incremento da agilidade das cadeias de abastecimento e de valor no domínio da defesa, fomentando a melhoria em cada fase do ciclo de vida industrial dos produtos e tecnologias de defesa. Os objetivos específicos do EDF são o apoio à investigação colaborativa, que contribua para o reforço do desempenho das capacidades futuras da União, e o apoio ao desenvolvimento colaborativo de produtos e tecnologia de defesa, para uma maior eficiência das despesas com a defesa, geração de economias de escala, redução de duplicações e da fragmentação de produtos e tecnologias, normalizando sistemas e aumentando a interoperabilidade (Parlamento e Conselho da UE, 2021, p. 161).

De acordo com o mesmo Regulamento (Parlamento e Conselho da UE, 2021, p. 162), o orçamento para a execução do Fundo ascende a 7.953 milhões de euros, montante que, segundo Thierry Breton (2021), Comissário Europeu do Mercado Interno e responsável pela implementação do EDF, representa 13,5% da despesa total europeia em investigação e desenvolvimento de defesa, alavancando mas não substituindo os investimentos nacionais, sendo orientado pelas capacidades identificadas pelos Estados-membros.

O mecanismo do EDF, tal como anunciado, abrange duas vertentes distintas, mas complementares, a vertente da “Investigação”, financiada pelo orçamento da UE, e a vertente de “Capacidades”, que conta com a fase de desenvolvimento, cofinanciada pelo orçamento da UE, e a fase da aquisição, a cargo dos Estados-membros.



Fonte: Comissão Europeia (2021).

De forma a preparar a integração do EDF no QFP 21-27, ambas as vertentes foram precedidas de iniciativas preliminares, servindo como experiência e teste a programas mais arrojados.

No que concerne à vertente de “Investigação”, focada em tecnologias e produtos inovadores a nível da UE, a aprovação de um Projeto Piloto em 2015 serviu de teste à iniciativa da investigação integrada de defesa, financiada no quadro da União, sendo a primeira vez que tal sucedeu. Posteriormente, foi lançada em 2017 a Ação Preparatória de Investigação em matéria de Defesa (PADR), para o período de 2017-2019, com o objetivo de demonstrar o valor acrescentado da investigação e das tecnologias de defesa financiadas pela União, de modo a preparar o futuro Programa de Investigação no Domínio da Defesa, contendo as prioridades identificadas pelos Estados-membros a serem consideradas para apoio do EDF, no QFP 21-27 (Comissão Europeia, 2021, pp. 5-10).

A vertente das “Capacidades”, cujo intento é apoiar o desenvolvimento conjunto e a aquisição conjunta de capacidades de defesa, especialmente na redução de riscos inerentes às primeiras fases do ciclo de desenvolvimento industrial, prevê o financiamento maioritário por parte dos Estados-membros, acarretando, desde logo, constrangimentos a programas de desenvolvimento em regime de cooperação, como sejam a avaliação comum das ameaças e das necessidades, a parceria entre Estados-membros participantes e a indústria, e a sincronização com os ciclos de planeamento nacionais. Mas há argumentos que interessam aos Estados, desde logo a possibilidade de aceder a tecnologias que, de forma individual, não lograriam conseguir, assim como a possibilidade de partilharem os elevados riscos técnicos e financeiros desta fase do ciclo industrial. Como precursor do EDF do QFP 21-27, foi proposto o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (EDIDP), tendo por objetivo cofinanciar custos de desenvolvimento de projetos colaborativos, decididos por acordo dos Estados-membros no quadro do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP)¹, apoiando PME inovadoras e fomentando a sua inclusão nas cadeias de abastecimento. Não sendo em exclusivo para esse fim, o EDIDP garante sinergias com o instrumento da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO)²,

-
- 1 O CDP é um planeamento que tem vindo a ser encetado pela EDA desde 2008, em estreita cooperação com os Estados-membros e com a contribuição do Comité Militar da UE e o Estado-Maior da UE. Este planeamento permite fornecer uma imagem das capacidades militares europeias ao longo do tempo, apoiar os Estados-membros a identificar as prioridades e oportunidades de cooperação, verificar as tendências de longo prazo para a defesa europeia e identificar as prioridades para onde direcionar o desenvolvimento de capacidades (European Defence Agency, s.d.).
 - 2 A PESCO é uma estrutura baseada no Artigo 42.º do Tratado da União Europeia e um processo para aprofundar a cooperação de defesa entre os Estados-membros da UE capazes de se dispor a fazê-lo. O objetivo é desenvolver conjuntamente capacidades de defesa e disponibilizá-las a
-

dada a importância deste no apoio à consecução do nível de ambição da segurança e defesa da UE, no que toca à cooperação e eficácia do desenvolvimento de capacidades (Comissão Europeia, 2021, pp. 5-13).

A base da criação do EDF está relacionada com a intenção de uma maior integração das capacidades de defesa europeias, que veio a ser estimulada desde 2014 com a posse de Jean-Claude Juncker como presidente da Comissão Europeia, com a extensão da metodologia dos fundos comunitários à indústria da BTIDE, para desenvolvimento de tecnologia e capacidades de defesa prioritárias (Martill e Sus, 2019, p. 12). Dando a entender a importância política a atribuir a esta matéria, incumbiu a Alta Representante/Vice-Presidente e a Comissão Europeia de avaliar as alterações no contexto global, de modo a dar corpo à EUGS, apresentada em junho de 2016 ao Conselho Europeu. Acolhida pelos Estados-membros, a EUGS deu origem Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa, exposto aos Estados-membros em 30 de novembro de 2016, com a proposta de criação de um Fundo Europeu de Defesa (Turunen, 2019, p. 3; Karakas, 2021, p. 2).

A comunicação do lançamento do EDF (Comissão Europeia, 2021, p. 2) menciona que o reforço da autonomia estratégica carece de desenvolvimento de tecnologias apropriadas em capacidades estratégicas, algo só possível com uma cooperação que garanta a qualidade do investimento dos Estados-membros sendo, por conseguinte, uma prioridade incentivar essa cooperação e apoiar a competitividade da indústria europeia de defesa. Para tal, a primeira medida é a identificação sistemática das prioridades, em linha com o nível de ambição da União, sendo o CDP a referência principal. A segunda medida é a coordenação melhorada do planeamento de defesa dos Estados-membros, através da Revisão Anual Coordenada sobre Defesa (CARD)³, reforçando a cooperação europeia e melhorando a visibili-

operações militares da UE, de modo a aumentar a capacidade da UE como ator de segurança internacional e maximizar os gastos com defesa. Foi estabelecida em março de 2018, com os primeiros 17 projetos, atingindo os 47 em fevereiro de 2020, dos quais 46 ainda estão em execução. A PESCO desenvolve projetos em sintonia com o CDP, e tem em consideração os resultados da Revisão Anual Coordenada sobre Defesa. Os projetos podem beneficiar de financiamento ao abrigo do EDF (EUDefence, 2021).

- 3 A CARD é um instrumento aprovado pelo Conselho da UE em maio de 2017, que fornece aos Estados-membros e à UE uma imagem do panorama das capacidades de defesa existentes na UE, de modo a identificar potenciais áreas de cooperação. A ideia subjacente é a sincronização gradual e a adaptação mútua dos ciclos de planeamento de defesa nacionais e práticas de desenvolvimento de capacidades, de modo a assegurar a coerência da despesa em defesa, desenvolvimento de projetos colaborativos e evitar a duplicação com a NATO. O trabalho é desenvolvido pela EDA em colaboração com o Estado-Maior da UE, e resulta da disponibilização voluntária das capacidades que os Estados-membros estão a desenvolver, incluindo os orçamentos de defesa, com base na transparência, visibilidade política e compromisso, de modo a ser supervisionada a implementação das prioridades estabelecidas pelo CDP (Karakas, 2021, p. 4).

dade sobre os planos de despesa nacionais, em prol do preenchimento de lacunas em capacidades europeias. A terceira medida são os mecanismos de financiamento conjunto, como o EDF prevê, voltados, de igual modo, para o fortalecimento da cooperação, garantindo incentivos nas várias fases do ciclo industrial, de forma a afiançar o incremento de projetos colaborativos, desenvolver competências tecnológicas e incentivar cadeias de abastecimento transfronteiriças integradas e competitivas.

b. O Incentivo à Integração

De acordo com Nunes (2018, p. 48), os desenvolvimentos desde a EUGS proporcionaram um efeito incremental sobre a cooperação no domínio da defesa, sobretudo pela definição de prioridades estratégicas e pelo início de incentivos financeiros, como é o caso do EDF. Håkansson (2021, pp. 3-4) alude ainda a fatores exógenos que vieram intensificar a procura de integração, como é o caso de ameaças e crises, onde uma abordagem de integração regional é, frequentemente, vista como mais efetiva perante a incerteza do ambiente de segurança internacional.

Interessa ter em consideração que, no setor da defesa, a procura é quase exclusiva dos Estados, ou seja, o investimento em investigação e desenvolvimento é orientado pela despesa pública, num mercado cujo modelo de negócio não segue as regras convencionais dos mercados tradicionais, como seja o de bens de consumo. Por essa razão, um baixo nível de despesa pública em defesa coloca em causa a capacidade de inovação e o futuro da competitividade da indústria de defesa europeia (Ianakiev, 2019, pp. 6-8).

Não sendo sustentável a produção nacional ou a aquisição fora do território, a resposta poderá estar na colaboração entre Estados-membros, de modo a partilhar custos de investigação e desenvolvimento, reduzir a fragmentação, aumentar economias de escala e fomentar a eficiência, pela experiência partilhada de diferentes Estados (Ianakiev, 2019, p. 9). Assim, um dos objetivos do EDF é possibilitar que a UE produza, de forma autónoma, os equipamentos e capacidades que os Estados-membros requeiram, por suportar projetos colaborativos industriais, cofinanciar custos de desenvolvimento de prototipagem e encorajar a participação de PME e empresas de média capitalização, de modo a ultrapassar os constrangimentos da transição entre a investigação, o desenvolvimento e o lançamento no mercado. Muitos projetos de investigação não alcançam a fase de desenvolvimento, e os governos não têm conseguido prover suporte financeiro para os apoiar, pelo que esta possibilidade poderá ser a chave do EDF (Karakas, 2021, p. 8).

c. A Governação e o Papel Central da Comissão Europeia

Conforme estatuído no Regulamento que cria o EDF (Parlamento e Conselho da UE, 2021, pp. 175-176), salvo determinadas ações fundamentadas, este Fundo é executado pela Comissão Europeia em regime de gestão direta, através de programas de trabalho anuais que especificam a forma de financiamento da União, conforme prevê o Regulamento Financeiro n.º 2018/1046 (Parlamento e Conselho da UE, 2018). Esta centralização na Comissão significa deter autoridade e estruturas para poder realizar as novas atribuições que lhe foram consignadas, e que constituem o resultado de uma longa caminhada desta instituição da UE numa área política historicamente reservada aos Estados-membros. A autonomia das indústrias de defesa nacionais era até considerada a chave dos interesses de segurança nacional (Karakas, 2021, p. 1) e por isso imune a regulamentos da UE (Besch, 2019, p. 1).

Paralelamente, fatores exógenos de segurança e defesa contribuíram para o reforço da confiança dos Estados-membros na Comissão, como a crise na Ucrânia e a aneção da Crimeia pela Rússia, os ataques terroristas na Europa, as crises migratórias no Norte de África, o BREXIT e a eleição de Donald Trump nos EUA, colocando em questão a parceria transatlântica e a garantia da segurança da Europa (Karakas, 2021, p. 2), os quais geraram uma janela de oportunidade bem aproveitada por várias iniciativas da era Juncker, envolvendo os Estados-membros. Outro fator exógeno de pressão foi o argumento da competição internacional pelo nível de gastos em defesa, num ambiente de segurança em deterioração, legitimando algum envolvimento da Comissão na política de defesa (Håkansson, 2021, pp. 7-8).

Neste sentido, o EDF parece ser um caso onde os Estados-membros se dispuseram a ultrapassar o cariz intergovernamental que, no passado, constituía o garante da salvaguarda de elementos da sua soberania política em matéria de segurança e defesa, delegando numa instituição supranacional, a Comissão Europeia, os poderes para escrutinar e decidir sobre a orientação das capacidades a erguer e os critérios de concessão de financiamento comunitário.

d. O Estabelecimento de Prioridades de Ações

De acordo com o Regulamento (Parlamento e Conselho da UE, 2021, p. 161), o EDF destina-se a apoiar ações compatíveis com as prioridades em termos de capacidades de defesa definidas conjuntamente no contexto da política externa e de segurança comum, em especial as resultantes do CDP, bem como as prioridades regionais e internacionais quando alinhadas com os interesses da UE.

O CDP, que se constitui como o instrumento base de planeamento estratégico nacional e da UE, identifica 11 capacidades prioritárias de defesa na sua atual ver-

são de junho de 2018, que foram desenvolvidas em conjunto com os Estados-membros, integrando contributos do Comité Militar e o Estado-Maior da UE, e são o resultado de uma avaliação profunda das tendências de curto, médio e longo prazo, incluindo a análise de deficiências de capacidades, lições aprendidas com as operações recentes, potencial cooperação europeia e inovação tecnológica esperada para o futuro. As prioridades aludem a carências existentes em capacidades da UE, pelo que orientam os planeamentos nacionais de defesa, servindo de referência para a CARD, a PESCO e o EDF, assegurando que esses instrumentos produzem o conjunto de capacidades necessárias para a utilização em operações de âmbito nacional e multinacional, incluindo a NATO e a ONU (European Defence Agency, s.d.).

As prioridades elencadas são implementadas com o foco em resultados, tendo em vista desenvolver projetos cooperativos que eliminem deficiências nas capacidades identificadas. Para tal, a EDA preparou casos de contexto estratégico, com o apoio de especialistas dos Estados-membros, da UE, da NATO, de outras partes multinacionais relevantes interessadas e de representantes da indústria de defesa, para permitir ter uma visão geral do cenário das capacidades, de modo a gerar projetos de desenvolvimento de capacidades colaborativas (European Defence Agency, s.d.). Este nível de envolvimento de atores públicos e privados, logrando o consenso de objetivos comuns e a definição estratégica de prioridades e governação do processo político e financeiro, é apontado por Nunes (2018, pp. 70-72) como motivação para o estabelecimento de prioridades aceites conjuntamente e para o desafio da cooperação europeia de defesa, com ações que se aproximam a uma iniciativa legal.

e. A Elegibilidade de Ações

A elegibilidade de ações a apoiar pelo EDF, que se consubstanciam nas vertentes da investigação colaborativa e do desenvolvimento colaborativo, tem em vista concorrer para o aumento da eficiência das despesas da defesa, gerando economias de escala, reduzindo duplicações e ampliando a interoperabilidade das capacidades globais.

A garantia da cooperação é assegurada pela realização das ações em consórcio, de acordo com as regras estabelecidas, à exceção da candidatura ao financiamento de tecnologias disruptivas, que podem não seguir as regras do consórcio.

No campo da segurança do financiamento e do investimento no desenvolvimento, não resolvendo os problemas aliados à sincronização dos procedimentos orçamentais dos Estados-membros, o EDF prevê a possibilidade de recurso a um mecanismo cooperativo de financiamento coordenado entre a EDA e o Banco Europeu de Investimento, como forma de incentivar o lançamento de projetos colaborativos. Adicionalmente, é exigido que o consórcio que concorre ao Fundo demonstre que os

custos não cobertos pelo EDF são assegurados por outras fontes de financiamento, incluindo o cofinanciamento pelos próprios Estados-membros. Por último, é também condição de elegibilidade das ações a certificação de que os Estados-membros pretendem adquirir os sistemas e tecnologias a desenvolver (Besch, 2019, p. 19).

f. A Contribuição Financeira

O EDF constitui a utilização de recursos próprios da UE para o financiamento de incentivos aos Estados-membros, de modo a cooperarem e aumentarem os gastos em capacidades conjuntas e investigação em matéria de defesa. Contudo, não tem como objetivo substituir o investimento nacional em investigação de capacidades de defesa (Karakas, 2021, pp. 8, 10).

O orçamento inicial do EDF, proposto em junho de 2018 pela Comissão, ascendia a 13.000 milhões de euros (Comissão Europeia, 2018), mas vários Estados-membros foram a favor da sua redução, alguns por entenderem não tirar vantagem do montante que colocariam no fundo, outros por razões de constrangimentos orçamentais para dotar todo o QFP 21-27. Por ocasião do lançamento oficial do EDF, em 30 de junho de 2021, o Ministro da Defesa João Gomes Cravinho (2021) asseverou que o fundo tem o orçamento possível, que é mais do que existia no passado, e constitui um sinal de que a UE está a apostar de forma séria nos seus interesses estratégicos.

O financiamento do orçamento anual da UE é proveniente da afetação de recursos próprios, com o limite máximo de 1,4% dos Rendimentos Nacionais Brutos da soma de todos os Estados-membros (Resolução da Assembleia da República n.º 37-A/2021, 2021, pp. 15-(7)-(9)). A percentagem a aplicar a cada Estado-membro varia anualmente, sendo determinada em função do total de outras receitas do orçamento da UE.

2. A Perspetiva Nacional de Colaboração no Âmbito do Fundo Europeu de Defesa

Após a descrição do mecanismo do EDF e do incentivo à colaboração que visa estabelecer entre Estados-membros, neste capítulo é evidenciado o posicionamento nacional relativamente às dimensões de colaboração identificadas, de modo a verificar o grau de correspondência com os propósitos da sua criação.

a. Alinhamento de Intenções Políticas

Para identificar o alinhamento político com as dimensões de colaboração do EDF, é fundamental a análise das orientações constantes no Programa do Governo, na Lei

de Programação Militar (LPM), no Planeamento de Defesa Nacional e noutras intenções ministeriais.

Programa do Governo

O Programa do XXII Governo Constitucional, publicado em 2019, aponta para várias prioridades na Defesa que demonstram a intenção do Governo na realocação do esforço financeiro no equipamento, de modo a aumentar a qualidade, bem como participar ativamente na construção europeia, defendendo os interesses nacionais na negociação do QFP 21-27, tendo em vista preparar o aproveitamento dos programas da política externa de defesa (Governo de Portugal, 2019, pp. 7 e 39).

Após a concretização da intenção de participar na PESCO, em dezembro de 2017, o Programa do Governo alude ao desígnio do EDIDP e EDF, em linha com uma “Identidade Europeia de Defesa”, assumindo a transformação profunda que essa medida acarreta, mas com os benefícios do reforço da capacidade militar e das indústrias de defesa. De igual modo, no quadro da NATO, o compromisso de aumentar a despesa em Defesa, apontando para um rácio entre 1,66% e 1,98% do PIB em 2024, deve impactar positivamente na economia nacional. Ao nível da LPM, revista em 2018, a estratégia de edificação de capacidades assenta no desenvolvimento e inovação, gerando valor acrescentado para a economia nacional, reforçando o emprego qualificado e promovendo as exportações das empresas do setor. Em linha com estes desideratos, é assumida a modernização e reforço das capacidades militares, centrando a execução da LPM em equipamento de importância estratégica, apostando nos programas conjuntos e no duplo uso (civil e militar), com a consequente criação de riqueza para a economia nacional (Governo de Portugal, 2019, pp. 43-46).

Concretamente ao nível da economia da Defesa, é evidente a intenção de uma indústria de Defesa, que pode beneficiar da evolução europeia em curso, designadamente para a manutenção do emprego qualificado e estímulo à especialização e capacidade de exportação das empresas que operam em Portugal. Por essa razão, foi considerado centralizar numa empresa, a idD Portugal Defence, S.A.⁴, a ação da

4 Este desígnio foi consumado pela publicação do Despacho n.º 786/2020, de 30 de dezembro, do Ministro da Defesa Nacional, que deu origem à liquidação da EMPORDEF SGPS e à reestruturação da IdD Portugal Defence, S.A., na prossecução da reforma da gestão das participações públicas na área da Economia da Defesa, tendo em vista melhorar o modelo e criar sinergias entre os setores público e privado. Esta reforma teve ainda como justificação a melhoria da atenção às oportunidades criadas pelo EDF e pelo quadro de financiamento da União, no âmbito de uma política de defesa comum, em linha com as prioridades anunciadas pela Comissão Europeia (Despacho n.º 786/2020, 2020, pp. 38-40).

tutela setorial, enquanto facilitadora para a internacionalização. É igualmente clara a intenção de participação em programas conjuntos, no âmbito da PESCO e do EDF, e ainda da EDA, da NATO e outros programas cooperativos (Governo de Portugal, 2019, p. 47).

Lei de Programação Militar

A LPM, principal instrumento para a edificação de capacidades do Sistema de Forças Nacional, “tem por objeto a programação⁵ do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades” (Lei Orgânica n.º 2/2019, p. 2982). As aquisições devem responder aos objetivos de interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade, que se materializam na obtenção de meios que permitam operações conjuntas, para resposta ao atual ambiente de segurança internacional. Outro objetivo da LPM é “potenciar o investimento na economia nacional, através das indústrias da defesa, do apoio à inovação e ao desenvolvimento, e da criação de emprego qualificado, constituindo-se como uma alavanca para o desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa.” (Lei Orgânica n.º 2/2019, p. 2982). A LPM permite a adoção de procedimentos de contratação cooperativos, mediante autorização do Ministro da Defesa Nacional, que são desenvolvidos pela entidade responsável pela LPM dos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional.

A atual Lei, publicada em junho de 2019, apresenta uma programação de 4.740 milhões de euros desde 2019 a 2030, evidenciando um crescimento orçamental progressivo de 295 milhões de euros em 2019 até 455 milhões de euros em 2027⁶, mantendo, depois, essa dotação até 2030 (Lei Orgânica n.º 2/2019, pp. 2984-2985). De acordo com Correia (2020) as capacidades constantes da programação da atual LPM apresentam uma conformidade de cerca de 87% em comparação com as capacidades priorizadas no CDP de 2018, com tendência a aumentar em futuras revisões, o que se revela promissor em relação à possibilidade de acesso a financiamento do EDF por parte da Base Tecnológica e Industrial de Defesa.

5 A LPM baseia-se num planeamento de modernização, sustentação e reequipamento para um período de três quadriênios (Lei Orgânica n.º 2/2019, p. 2984).

6 A implementação da atual LPM tem subjacente o objetivo de atingir o valor de 1,66% do PIB em despesas com defesa até 2024 (Correia, 2020), conforme limite mínimo do rácio definido no Programa do Governo.

Planeamento de Defesa Militar

O Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, veio estabelecer o planeamento estratégico militar para a edificação do Sistema de Forças Nacional, articulado com o ciclo de planeamento da NATO e com o Processo de Desenvolvimento de Capacidades da UE, erigindo um Ciclo de Planeamento de Defesa Militar baseado em capacidades⁷ militares. Em 2018, a Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa, aprovada pelo Despacho n.º 19/MDN/2018, de 12 de abril, veio reforçar a necessidade de sincronização e coerência com os processos de planeamento da NATO e da UE, com prioridades para programas conjuntos e equipamentos de duplo uso, e preferência por equipamentos adotados por países aliados, mediante concursos multinacionais. É ainda salientado o envolvimento da indústria, centros de investigação e universidades, bem como o recurso aos instrumentos da PESCO e do EDF (Freitas, 2021, pp. 6-8). Em fevereiro de 2020, a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar para o quadriénio 2019-2022, prosseguiu a mesma linha de prioridades políticas, enfatizando a prioridade nos programas conjuntos e, em especial, aos equipamentos de duplo e multiuso, no âmbito da PESCO e do EDF, mas também da EDA, da NATO e de outros programas cooperativos. O documento alude ainda ao desenvolvimento da economia nacional, promovendo a indústria nacional, em parceria com os centros de investigação e as universidades. É explícita a intenção de fomentar e contribuir para o desenvolvimento económico nacional, reforçando a ligação da Defesa Nacional com o Sistema Científico e Tecnológico Nacional e a Base Tecnológica Industrial de Defesa, acompanhando e participando nas oportunidades cooperativas no plano internacional (Despacho n.º 2536/2020, pp. 37-38).

Lançamento do Fundo Europeu de Defesa

Em 30 de junho de 2021, no último evento oficial da presidência portuguesa do Conselho da União Europeia, dedicado ao “Fundo Europeu de Defesa – Evento de lançamento”, o Ministro da Defesa Nacional João Cravinho (2021) destacou o excelente trabalho da Comissão Europeia e o compromisso dos Estados-membros neste processo ambicioso, que demonstra o apoio político europeu a um mecanismo vital

7 De acordo com a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar de 2014 (Despacho n.º 11400/2014, 2014, p. 23657), “entende-se por capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade.”

para o desenvolvimento militar e a interoperabilidade, e um suporte ao mercado europeu de defesa, relevante para a indústria, reforçando uma defesa europeia robusta, de modo a proteger os valores europeus no mundo. Portugal tem seguido as orientações e prioridades estratégicas definidas, e tem tido uma forte participação da indústria no acesso ao cofinanciamento, nomeadamente de PME, que são a espinha dorsal da economia europeia.

Cravinho (2021) salientou ainda o benefício da abertura de cadeias de abastecimento de defesa a entidades que pretendam entrar neste mercado dinâmico, evidenciando as tecnologias disruptivas como vitais para o desenvolvimento de tecnologia de elevado risco, de modo a prosseguir a autonomia estratégica da União. A mesma fonte revelou ainda ser vital ter cidadãos europeus a apoiar outros cidadãos europeus, na medida em que, pelo menos três Estados-membros terão que estar envolvidos, tendo em vista apoiar a construção de um mercado integrado. Foi destacada a importância da criação de sinergias com os restantes mecanismos europeus, bem como a complementaridade com a NATO, a fim de evitar a duplicação e fragmentação, algo que é conseguido pela identificação de capacidades-chave. Este planeamento tem que estar, desde já, integrado no ciclo de planeamento de defesa nacional, de modo a poder realizar uma leitura tempestiva dos resultados.

Uma vez que naquele evento foram apresentados os resultados do EDIDP, Cravinho (2021) aludiu à elevada participação de empresas portuguesas, sendo um bom sinal de como as PME estão a responder, estimando-se que, no contexto do EDF, as mesmas sejam chamadas a participar em consórcio com as de outros Estados-membros, dada a sua capacidade e conhecimento. As empresas portuguesas não estão apenas focadas no mercado nacional, mas em outros países europeus. O EDF é um incentivo aos mercados de defesa, que agora entram em paridade com outros mercados, com acesso a apoios europeus. Portugal está a criar mecanismos de modo a promover que empresas de outros países trabalhem com as nacionais, pelo que se evidencia uma alteração no conceito de *procurement* que vigorava do antecedente para as capacidades de defesa, o que poderá trazer um bom resultado em sede do EDF.

b. Intervenientes no Processo e Beneficiários

O principal interveniente no processo alusivo ao EDF é o Ministério da Defesa Nacional, através da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, pelas atribuições predominantes no que concerne a capacidades de defesa, na medida em que coordena a elaboração da proposta de LPM e assegura a sua execução e controlo. Paralelamente, promove e coordena os projetos no âmbito do armamento, equipamento e sistemas de defesa, em cooperação com as Forças Armadas, sendo também

este órgão que propõe a concessão de autorizações para acesso ao exercício de atividades de indústria e ou comércio de bens e tecnologias militares, procedendo à supervisão da atividade das empresas do setor da defesa e o controlo das importações e exportações de bens e tecnologias militares. Contribui, ainda, para a definição da política de investigação, desenvolvimento e inovação da defesa nacional, e assegura a representação em organizações e entidades nacionais e internacionais, propondo, coordenando e desenvolvendo atividades de cooperação internacional na execução de políticas de defesa no domínio do armamento e equipamentos (Marques, 2021).

Já a idD Portugal Defence, S.A., sociedade de capitais exclusivamente públicos, com tutela conjunta do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério das Finanças, tem como responsabilidade a promoção e divulgação, a nível nacional e internacional, da atividade das empresas do setor empresarial da Defesa, bem como as que integram a Base Tecnológica e Industrial de Defesa⁸, dando-lhes relevo internacional. Realiza, ainda, a gestão das participações sociais que o Estado detém em empresas⁹ do setor da Defesa, e a gestão da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, incluindo a representação na União Europeia, na NATO e em fóruns internacionais relevantes para a Economia da Defesa. Concomitantemente, promove a cooperação entre as Forças Armadas, as empresas e as universidades e centros de investigação, e assessora as transações de equipamentos militares, nomeadamente no âmbito da execução da Lei de Programação Militar (idD Portugal Defence, 2021).

Em Portugal, podem desenvolver a atividade de produtos relacionados com a defesa, que inclui bens e tecnologias militares, as empresas públicas, sociedades comerciais sediadas em Portugal, pessoas singulares residentes em Portugal e pessoas singulares ou coletivas habilitadas noutros Estados da UE, todos eles carecendo de credenciação de segurança adequada, atribuída pelo Gabinete Nacional de Segurança (Marques, 2021; Veiga, 2021).

No total, existem na Economia de Defesa Portuguesa 346 empresas (dados de 2019), sendo 0,1% Grandes, 0,5% Médias e 99,4% Pequenas, em 40 setores de atividade

8 De acordo com a idD (2021), a Base Tecnológica e Industrial de Defesa “é o conjunto de instituições, empresas e entidades científicas e tecnológicas nacionais públicas (incluindo capacidades orgânicas das Forças Armadas) e privadas, com capacidade para intervir nas diferentes fases do ciclo de vida dos sistemas e equipamentos das FA, e que contribuem para a criação de emprego qualificado, o reforço das exportações e afirmação nacional nos mercados internacionais de Defesa.”

9 O Estado detém participações sociais em sete empresas na área da Defesa que cobrem vários domínios, desde as indústrias naval e aeronáutica, a engenharia, a simulação e treino, sistemas críticos ou os sistemas de comunicação, promovendo uma gestão coerente e integrada dessas participações. As empresas são o Arsenal do Alfeite, a Gti Simulation & Engineering Solutions, a NavalRocha, S.A., a OGMA Embraer Group, a EID A Cohort PLC Company, a DISOFT Defence Aerospace Technologies e a EXTRA (idD Portugal Defence, 2021).

(idD Portugal Defence, 2021). De acordo com Correia (2020), a maioria das PME são bastante qualificadas na cadeia de valor e suscetíveis de integrar consórcios cooperativos europeus no quadro do EDF.

c. Participação em Projetos Financiados

No âmbito das iniciativas de preparação e teste a mecanismos de apoio financeiro da UE destinados a projetos da área de defesa, incluindo a investigação tecnológica e o desenvolvimento industrial, Portugal participou num¹⁰ dos três Projetos Piloto, que decorreram entre 2015 e 2018, assegurando cerca de 19,3% do cofinanciamento europeu, orçado em 1,4 milhões de euros. No que concerne ao PADR, cujo programa decorreu entre 2017 e 2019, avaliado em 90 milhões de euros, a participação nacional verificou-se em cinco¹¹ dos 18 projetos aprovados, representando 2,4% do cofinanciamento europeu. Relativamente ao EDIDP, com hiato de pedidos entre 2019 e 2020 e um orçamento de 500 milhões de euros, a participação nacional resultou em dez¹² projetos selecionados, com 13 entidades envolvidas (Pinto *et al.*, 2021). Já no contexto do EDF, foram publicados 23 pedidos de candidatura alusivos ao ano 2021, para um orçamento de 1.200 milhões de euros, cujas candidaturas decorreram de setembro a dezembro de 2021, estimando-se que os resultados sejam conhecidos em meados de 2022, após o processo de avaliação (Comissão Europeia, 2021). Portugal apresentou nove¹³ propostas de tópicos para pedidos de candidatura (Pinto *et al.*, 2021, pp. 33-41).

d. Operacionalização em Concreto

De acordo com Veiga (2021), da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, um dos representantes nacionais no Comité do programa do EDF, a assunção nacional

10 A participação nacional no Projeto SPIDER contou com a empresa TEKEVER, líder do consórcio, e a IT Aveiro (Pinto *et al.*, 2021, p. 6).

11 Os cinco projetos são o OCEAN2020, com a participação da GMVIS Skysoft e do CINAV, o GOSSRA, com a participação da TEKEVER, o VESTLIFE, com a participação do CITEVE, o ACAMSII, com a participação do CITEVE e da DAMEL, e o SPINAR, com a participação da INL. Dos projetos destaca-se o OCEAN2020, com um orçamento global de 35,48 milhões de euros, e que conta com 42 participantes (Pinto *et al.*, 2021, p. 8).

12 Os dez projetos são os seguintes: DISCRETION, de liderança nacional, SEANICE, TACAP, MIRICLE, E-COLORSS, PLATINIUM, SIGNAL, FIRES, CERES e 3MACS (Pinto *et al.*, 2021, p. 29).

13 As nove propostas de tópicos apresentados por Portugal abrangem quatro categorias, designadamente “Defense medical response and CBRN”, “Cyber”, “Materials and components” e “Simulation and Training” (Pinto *et al.*, 2021, p. 41).

dos preceitos do EDF é consonante com as suas regras, na medida em que os próprios documentos que o legitimam foram discutidos em sede de Comité, tendo merecido a concordância nacional. No âmbito da dimensão de integração, é acolhida a investigação e o desenvolvimento colaborativos em matéria da defesa. No que concerne à recetividade de tecnologias e equipamentos europeus, há ainda um caminho a percorrer, na medida em que, sendo as Forças Armadas o único cliente de bens e tecnologias militares, tem havido mais interesse em optar pela “prateleira”, em detrimento da aposta no desenvolvimento com o apoio da indústria. Contudo, apesar da juventude destas soluções, parece começar a notar-se o interesse por parte das Forças Armadas, dada a possibilidade de alavancar o financiamento da LPM, algo que só será possível se for considerado no processo de levantamento de capacidades, aceitando a plurianualidade e o cofinanciamento subjacentes ao hiato do desenvolvimento, mas podendo beneficiar de melhores condições económicas do que seria adquirir produtos acabados sem o envolvimento. Paralelamente, há ainda o benefício da interoperabilidade e cumprimento das normas, que permite que os produtos sejam utilizados em Teatros de Operações de forma integrada com Forças de outras nações. A indústria nacional pode, igualmente, avançar no desenvolvimento por sua conta e risco, com a vantagem de participar nas cadeias de abastecimento europeias, criando conhecimento e mercado, sem um cliente certo. Mas, sendo a tendência europeia a interoperabilidade e a racionalização de meios de defesa, de forma a evitar a fragmentação, existe alguma chance de sucesso no mercado, beneficiando da integração na indústria europeia. O mecanismo do EDF tem ainda subjacente a cooperação transfronteiriça, atribuindo até um bónus nessa relação, fomentando os consórcios. As PME só têm a ganhar com este preceito, pois se houver, por exemplo, um consórcio liderado por uma grande empresa espanhola, as PME de Espanha não podem contar para o abono, incentivando a procura transfronteiriça de outras empresas.

No que diz respeito à dimensão de governação, Veiga (2021) assevera que o regime de execução centralizado da Comissão Europeia é encarado com normalidade, significando que aquela instância é responsável por administrar o EDF e os projetos que dele derivam, à semelhança do EDIDP. Em Portugal, a centralização da gestão do EDF reside na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, única entidade que está mandatada, através dos seus delegados, representando o país no Comité do programa, dada a necessidade da validação política, como é o caso dos requisitos técnicos quando forem lançados os projetos, passando, necessariamente, pelo “filtro” das Forças Armadas.

Quanto à dimensão da prioridade de ações, Veiga (2021) refere que as áreas que estão previstas no programa de trabalho do EDF cobrem o espetro previsto pelo CDP e pela CARD, instrumentos fundamentais para elencar as capacidades necessárias, que estão em linha com o defendido pela NATO. Um dos pressupostos para

qualquer projeto do EDF é evitar duplicações, incluindo com os projetos da NATO, até porque 22 dos Estados-membros integram, de igual modo, aquela Organização. Sobre a dimensão da elegibilidade de ações, Veiga (2021) realça as competências da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, bem como dos centros de investigação e desenvolvimento, logrando responder às duas componentes associadas ao EDF, a investigação e o desenvolvimento, e ainda às tecnologias disruptivas, que se incluem na investigação. Tomando como referência a adesão ao EDIDP, que é apenas de desenvolvimento e, logo, unicamente com cofinanciamento europeu, estão envolvidas 18 entidades, o que significa que existem competências, caso contrário não seriam convidadas por consórcios de outros países.

Contudo, no que concerne à segurança do financiamento e investimento de desenvolvimento, é obrigatório que a parte do cofinanciamento que não é suportada pela UE seja assegurada por alguém, que pode ser a própria indústria, não sendo forçoso que seja um Estado-membro. Na prática, quando há notícia de um consórcio a formar-se para responder a um pedido de candidatura, é enviada uma proposta, contendo os requisitos iniciais comuns, que são apresentados às Forças Armadas para pronúncia sobre a utilidade para o levantamento de capacidades, ou para suprir lacunas existentes, e se têm disponibilidade de financiamento para apoiar. Desta instância pode resultar, ou não, a intenção de financiamento, sendo certo que poderá existir outro Estado-membro interessado, assegurando, dessa forma, a segurança do investimento.

Sobre a segurança das especificações conjuntas, caso haja validação pelas Forças Armadas num projeto de resposta a pedido de candidatura, os requisitos são trabalhados em conjunto. Mas como existe um alinhamento do pedido do EDF com o CDP e com a CARD, os requisitos conjuntos são facilmente atingíveis, até porque existem *standards* ratificados por vários Estados-membros, promulgados pela NATO e pela UE.

No que diz respeito à dimensão da contribuição, Veiga (2021) afirma que o montante que Portugal aloca ao fundo é consonante com o critério da repartição nacional para o QFP 21-27. De acordo com o orçamento geral da UE para o exercício de 2021, Portugal contribui com 1,53% no total das contribuições nacionais (Jornal Oficial da União Europeia, 2021, p. 46). Assim, se considerarmos a contribuição de 1,53% no caso do orçamento previsto para o EDF, ainda que a percentagem possa variar anualmente, estima-se uma contribuição para o EDF de cerca de 121 milhões de euros ao longo do período de 2021-2027. De acordo com Correia (2020), é essencial estabelecer medidas no sentido de assegurar um retorno económico igual ou superior a 121 milhões de euros, não só no quadro do levantamento das capacidades prioritárias de defesa, mas também na alavancagem da economia e da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, com a criação de emprego e o incremento de exportações.

e. Análise Comparativa de Resultados

Uma vez explanadas as iniciativas políticas nacionais de alinhamento com os preceitos do EDF, bem como o nível de participação e operacionalização nos instrumentos precursores, foi encetada uma análise aos resultados, sob o ponto de vista das dimensões em apreciação conforme a seguir se explicita.

Dimensão de integração

No setor da defesa, a procura é, efetivamente, proporcionada pelos Estados-membros, pelo que um baixo nível de despesa pública em defesa coloca em causa a inovação e as capacidades de defesa, bem como a competitividade da indústria. As atuais orientações políticas nacionais são no sentido de incrementar o esforço financeiro em defesa, de modo a participar ativamente na construção europeia. A programação financeira da LPM em curso tem subjacente um crescimento constante no investimento até 2027, e apresenta uma lista de capacidades a levantar consonante com o CDP, com tendência a poder melhorar em sede da próxima revisão, a encetar em 2022. O desenvolvimento de projetos das próximas gerações de sistemas de defesa não são acomodáveis a título individual pelos Estados, razão pela qual as orientações nacionais são no sentido do reforço da sincronização e coerência com os processos de planeamento da NATO e da UE, dando prioridade a programas conjuntos e adotados por países aliados. A via da colaboração em projetos comuns é a que se apresenta mais viável, pela partilha de custos e experiência, redução da fragmentação e aumento da interoperabilidade. Neste campo, é clara a intenção do Governo na assunção da profunda transformação em prol da “identidade europeia”, admissível pelos benefícios do reforço das capacidades militares e da indústria de defesa. A LPM é também explícita quando refere que as aquisições devem responder aos objetivos da interoperabilidade, para a obtenção de meios passíveis de utilizar em operações conjuntas. É algo a melhorar em termos nacionais, na medida em que as Forças Armadas ainda se mostram atraídas pela aquisição de bens e tecnologias militares já disponíveis, em detrimento de opções de desenvolvimento. No entanto, esse cenário parece estar a mudar, pela necessidade de sistemas de defesa mais evoluídos, que carecem de componentes de investigação e desenvolvimento mais arrojados. E o EDF poderá apoiar na investigação e nas fases iniciais de desenvolvimento, que são os momentos mais críticos do ciclo de vida de tecnologias e equipamentos de defesa. À semelhança da participação em outros mecanismos europeus, como a PESCO e o EDIDP, o EDF é também um desígnio nacional, até pelos resultados que os programas precursores atingiram. A colaboração transfronteiriça é fomentada e acompanhada pelas entidades nacionais respon-

sáveis, quer da representação nacional junto do programa, quer da divulgação das empresas portuguesas do setor.

Dimensão de Governação

Fruto de persistentes iniciativas e de uma notável resiliência, a Comissão Europeia logrou ultrapassar o caráter nacional e intergovernamental associado à segurança e defesa europeia, especialmente após a publicação da EUGS em 2016. Sendo uma instituição supranacional, foi ganhando a confiança dos Estados-membros, numa matéria típica de soberania nacional, reforçando o seu papel no campo da segurança e defesa, seja pelo estabelecimento de mecanismos que requerem a sua atuação e reforço, ou pelo desalento do sentimento de incapacidade das elites nacionais em resolver problemas internamente, como é o caso das indústrias de defesa no processo de desenvolvimento do EDF, passando a responsabilidade para uma instância supranacional. Neste sentido, a conceção do EDF permitiu romper com os constrangimentos de soberania, relegando para a Comissão poderes para escrutinar e decidir sobre capacidades da UE, bem como o financiamento comunitário.

É explícita a intenção nacional em acompanhar a construção europeia, aproveitando os programas e mecanismos da política europeia de defesa, aos quais Portugal tem vindo a aderir. Paralelamente, tem vindo a crescer em orçamento de defesa, com a preocupação do alinhamento com os benefícios vaticinados, como sejam a melhoria das capacidades de defesa, apostando em programas conjuntos e no duplo uso, e o desenvolvimento do tecido empresarial nacional do setor da defesa. Assim, o regime de execução do EDF centralizado numa instituição supranacional é visto com normalidade e oportunidade, dada a criação de sinergias com os restantes mecanismos europeus e a complementaridade com a NATO.

Dimensão da Prioridade de Ações

O grande dinamizador para o estabelecimento de prioridades conjuntas é o CDP, que serve de referência a vários programas e mecanismos europeus, como é o caso do EDF. A legitimidade e a importância atribuídas a este plano resultam do envolvimento de vários intervenientes na sua conceção e do foco em resultados que preconiza. O CDP envolve as instâncias militares da UE, especialistas dos Estados-membros, da UE e da NATO, bem como a indústria, entre outros interessados. Sendo construído com apoio em cenários de capacidades, é aceite como base de geração de projetos de capacidades colaborativas, para utilização regional e internacional, e um guia para a indústria e centros de investigação no que concerne às

suas apostas no campo da investigação e desenvolvimento de bens e tecnologias de defesa.

O alinhamento nacional com os programas e mecanismos europeus em matéria de defesa já foi evidenciado nas anteriores dimensões de análise. A participação nesses programas conjuntos é incentivada e apoiada, assim como em outros programas cooperativos e no quadro da NATO, de forma a responder aos objetivos de interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade, tendo em vista a obtenção de meios para participar em operações conjuntas.

Dimensão de Elegibilidade de Ações

O Regulamento do EDF é bem explícito sobre as ações que visa apoiar, quer na vertente da investigação quer do desenvolvimento, bem como os potenciais destinatários dos benefícios. É suficientemente abrangente para envolver a indústria nas suas várias dimensões, especialmente as PME que são a base do tecido industrial europeu. O EDF foi concebido tendo em conta o risco associado a cada fase do ciclo industrial, oferecendo mais apoio durante a investigação, incluindo as tecnologias disruptivas, o que é bem aceite em países cujos recursos são mais limitados. Para garantia de sucesso do cofinanciamento na fase de desenvolvimento, o EDF obriga a que os consórcios demonstrem que os custos não cofinanciados estão assegurados, e ainda que os Estados-membros certifiquem que pretendem adquirir os bens e tecnologias de defesa desenvolvidos. O facto de os pedidos de candidatura serem consonantes com o CDP, e os consórcios terem que envolver as autoridades nacionais para concorrerem, as quais realizam a consulta as suas Forças Armadas, é uma garantia de maior facilidade no estabelecimento de especificações conjuntas dos projetos de capacidades a desenvolver.

As indústrias de defesa e os centros de investigação nacionais têm dado mostras de competência e vontade na adesão a candidaturas a mecanismos europeus, quer em consórcios liderados por Portugal quer em consórcios liderados por outros países, pelo que é esperada igual performance em sede do EDF. Os organismos nacionais responsáveis têm prosseguido o apoio necessário e a divulgação de oportunidades, assegurando o envolvimento das várias instâncias, como é o caso das Forças Armadas, que é quem gere a maior fatia do financiamento da LPM.

Dimensão da Contribuição Orçamental

O EDF é uma medida sem precedentes, cujo acordo se constitui como um passo importante na integração europeia. Pese embora o montante global do EDF tenha

decrecido durante as negociações, face ao inicialmente proposto de 13.000 milhões de euros, o resultado final de cerca de 8.000 milhões de euros é considerado, pela tutela da Defesa em Portugal, como um sinal em como a UE está a apostar de forma séria nos seus interesses estratégicos. Sendo uma contribuição que varia anualmente, estima-se que a Portugal caiba a fatia de 121 milhões de euros, valor que se espera ultrapassar em termos de benefícios, não só no desenvolvimento de capacidades militares como na indústria de defesa nacional.

Conclusões

O EDF é um mecanismo de financiamento da UE, constante do QFP 21-27, cujo objetivo geral é promover a competitividade, a eficiência e a capacidade de inovação da BTIDE, em prol da autonomia estratégica da UE e da sua liberdade de ação. Os objetivos específicos são o apoio à investigação colaborativa e ao desenvolvimento colaborativo de produtos e tecnologias de defesa, em prol de uma maior eficiência, geração de economias de escala, redução da fragmentação e aumento da interoperabilidade.

A sua criação está relacionada com a intenção de uma maior integração das capacidades de defesa europeias, que ocorreu de forma mais veemente após a EUGS, com a publicação do Plano de Ação Europeu de Defesa em novembro de 2016. O mecanismo teve programas precursores de montantes mais modestos, designadamente a PADR e o EDIDP, de modo a servirem de teste a um nível de financiamento mais avultado, que veio a suceder com a publicação do seu Regulamento em abril de 2021, com um orçamento de 7.953 milhões de euros para o período de 2021 a 2027. Neste artigo verificou-se que, no setor da defesa, a procura é proporcionada pelos Estados, pelo que a inovação, as capacidades de defesa e a competitividade da indústria estão dependentes do nível desta procura. Sendo a colaboração um denominador comum incentivado pelo EDF, verificou-se um alinhamento nacional com os seus intentos e com as consequências daí advenientes.

Tratando-se de um mecanismo de financiamento que está a dar os primeiros passos, ainda que tenha sido precedido de programas precursores menos ambiciosos, o estudo permitiu melhorar o conhecimento sobre o EDF, especialmente nas dimensões de colaboração entre os Estados-membros e na forma como as instituições supranacionais da UE incrementaram a sua atuação em matéria de defesa, sobretudo a Comissão Europeia. Foi ainda possível avaliar a perspetiva de Portugal face às mesmas dimensões de colaboração, verificando-se um alinhamento com a política europeia de defesa e os preceitos do EDF, assumindo a profunda transformação daí decorrente, aceitável pelos benefícios do reforço das capacidades militares e da indústria de defesa nacional.

Concluimos o presente artigo com a convicção de que o mecanismo do EDF, a par de outros instrumentos de colaboração no campo da investigação e desenvolvimento conjunto de tecnologias e capacidades de defesa europeia, contribui para a definição gradual de uma política de defesa comum da União, e Portugal encontra-se alinhado com os seus preceitos de colaboração, permanecendo disponível para a transformação necessária em prol da identidade europeia.

Bibliografia

- Besch, S., 2019. *Can the European Commission develop Europe's defence industry?* s.l.: Centre for European Reform.
- Breton, T., 2021. *The European Defence Fund. A Building Block for EU Strategic Autonomy. Launch Event of the Regulation and EDF Work Programme*, Online Edition: s.n.
- Comissão Europeia, 2016. *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, Estrasburgo: s.n.
- Comissão Europeia, 2018. *EU budget for future – the european defence fund*, Bruxelas: s.n.
- Comissão Europeia, 2021. *European Defence Fund (EDF). Calls 2021.*, Bruxelas: s.n.
- Comissão Europeia, 2021. *The European Defence Fund*, Bruxelas: s.n.
- Correia, A. M., 2020. *A Cooperação Estruturada Permanente, o Fundo Europeu de Defesa e a Lei de Programação Militar 2019-2030 – Segunda Atualização*, s.l.: s.n.
- Cravinho, J. T., 2021. *The European Defence Fund. A Building Block for EU Strategic Autonomy. Launch Event of the Regulation and EDF Work Programme*, Online Edition: s.n.
- Despacho n.º 11400/2014, 2014. *Diário da República* n.º 175/2014, Série II, Lisboa: IN-CM.
- Despacho n.º 2536/2020, 2020. *Diário da República* n.º 38/2020, Série II, Lisboa: IN-CM.
- Despacho n.º 786/2020, 2020. *Diário da República* n.º 14/2020, Série II, Lisboa: IN-CM.
- EUDefence, 2021. *Permanent Structured Cooperation – PESCO*. [Online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_2021-05-version-2.pdf
- European Defence Agency, s.d.. *2018 CDP Revision. The EU Capability Development Priorities*, Bruxelas: s.n.
- European Defence Agency, s.d.. *Capability Development Plan*, Bruxelas: s.n.
- Freitas, J., 2021. *A Lei de Programação Militar: Programas, Valores e Oportunidades*, Lisboa: s.n.
- Governo de Portugal, 2019. *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Histórico, XXII Governo, República Portuguesa. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>

- Håkansson, C., 2021. *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*. s.l.: Routledge Taylor & Francis Group.
- Ianakiev, G., 2019. *The European Defence Fund. A Game Changer for European Defence Industrial Collaboration*. [Online].
- idD Portugal Defence, 2021. [Online] Available at: <https://www.iddportugal.pt/>
- Jornal Oficial da Uniao Europeia, 2021. *APROVAÇÃO DEFINITIVA (UE, Euratom) 2021/417 do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021*, s.l.: s.n.
- Karakas, C., 2021. *Defence industry cooperation in the European Union*, Bruxelas: s.n.
- Lei Orgânica n.º 2/2019, 2019. *Diário da República* n.º 114/2019, Série I, Lisboa: IN-CM.
- Marques, M. M., 2021. *Participar na Economia de Defesa: Licenciamento e Credenciação de Segurança. Controlo da Transmissão e Circulação de Bens e Tecnologias Militares.*, Lisboa: s.n.
- Martill, B. e Sus, M., 2019. Great expectations: The Brexit moment in EU security and defence and the return of the capabilities-expectations gap. *Europe and the World: A law review*, 19 December, pp. 1-17.
- Nunes, I. F., 2018. European Defence Cooperation. *Nação e Defesa*, pp. 48-75.
- Parlamento e Conselho da UE, 2018. *Regulamento n.º 2018/1046 – Disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União*, s.l.: s.n.
- Parlamento e Conselho da UE, 2021. *Regulamento n.º 2021/697 – Cria o Fundo Europeu de Defesa*, s.l.: Jornal Oficial da União Europeia.
- Pinto, M., Veiga, F. e Monginho, C., 2021. *Fundo Europeu de Defesa: Uma oportunidade para o desenvolvimento de projetos cooperativos cofinanciados pela União Europeia*: s.n.
- Resolução da Assembleia da República n.º 37-A/2021, 2021. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 22. Lisboa: IN-CM.
- Turunen, T., 2019. *Política Comum de Segurança e Defesa*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Veiga, F., 2021. *Entrevista a Francisco Veiga, Coronel, Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional*, Lisboa: s.n.