

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



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**OS RÁCIOS DA DESPESA DA “DEFESA 2020” E A ESPECIFICIDADE  
DOS DETERMINANTES DA ESTRUTURA DA DESPESA DOS RAMOS  
DAS FORÇAS ARMADAS**

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

**Eduardo Manuel Vieira Pombo  
CORONEL DE INFANTARIA**



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

**OS RÁCIOS DA DESPESA DA “DEFESA 2020” E  
A ESPECIFICIDADE DOS DETERMINANTES DA  
ESTRUTURA DA DESPESA DOS RAMOS DAS  
FORÇAS ARMADAS**

**CORONEL DE INFANTARIA, Eduardo Manuel Vieira Pombo**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2020/2021

Pedrouços 2021



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

**OS RÁCIOS DA DESPESA DA “DEFESA 2020” E  
A ESPECIFICIDADE DOS DETERMINANTES DA  
ESTRUTURA DA DESPESA DOS RAMOS DAS  
FORÇAS ARMADAS**

**CORONEL DE INFANTARIA, Eduardo Manuel Vieira Pombo**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2020/2021

Orientador: CONTRA-ALMIRANTE AN, Nelson Alves Domingos

Pedrouços 2021



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **Eduardo Manuel Vieira Pombo**, declaro por minha honra que o documento intitulado **“Os rácios da despesa da “Defesa 2020” e a especificidade dos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas”**, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2020-2021** 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 de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **7 de maio de 2021**

Eduardo Manuel Vieira Pombo  
Coronel de Infantaria



## **Agradecimentos**

Na elaboração desta investigação recebi o apoio e a colaboração de muitas pessoas e entidades a quem quero agradecer e dedicar este trabalho.

Ao meu orientador, Contra-almirante Alves Domingos, Superintendente das Finanças da Marinha, pela permanente disponibilidade, rigor, inestimáveis contributos e apoio prestado ao longo de meses.

Ao Dr. Alberto Coelho, Vice-almirante Novo Palma, Tenente-general Guerra Pereira, Tenente-general Rafael Martins e Brigadeiro-general José Gaspar, pelo tempo despendido nas entrevistas e por partilharem as suas opiniões, vastos conhecimentos e experiências, que constituíram a parte mais gratificante e enriquecedora do trabalho.

Ao Major-general Pinheiro Chaves, Major-general Oliveira Ribeiro, e ao meu camarada e amigo de sempre, Coronel João Leal, pela orientação inicial sobre o caminho a seguir e revisão do texto, e pelos valiosos contributos, opiniões e conhecimentos partilhados que foram fundamentais para o desenvolvimento desta investigação.

Ao Major-general Sousa Bernardes, Coronel Américo Henriques e aos meus camaradas e amigos Paulo Domingos e Jorge Sequeira pela confiança, incentivo e motivação que deles recebi, e pela certeza de poder contar sempre com eles.

Ao Dr. Luís Galego, Dr. António Cardoso e Dr. António Ghira, da DGRDN, ao Coronel Paulo Pires, da Força Aérea, ao Coronel Almeida da Silva e Tenente-coronel Matos Alvarinho, do Exército, e ao Major Edgar Fontes, da Secretaria-Geral do MDN, pela forma como disponibilizaram dados relevantes para o estudo e pelos esclarecimentos prestados.

Ao Tenente-coronel Santos Loureiro e Major Vilela da Costa pela total disponibilidade e imprescindível ajuda nas questões da metodologia de investigação.

Aos auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2020/2021, pela amizade, colaboração, partilha de informação e de conhecimentos, que muito valorizaram este percurso.

À Sandra, minha mulher, e ao meu filho Bruno, um agradecimento muito especial pela revisão do texto, compreensão, paciência e pelo excelente ambiente e condições de trabalho que proporcionaram, e que foram fundamentais para a concretização deste trabalho.



## Índice

1. Introdução .....	1
2. Enquadramento teórico e concetual .....	4
2.1. Estado da arte .....	4
2.1.1. Programa do XIX Governo Constitucional.....	4
2.1.2. Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	4
2.1.3. Reforma “Defesa 2020” .....	5
2.1.4. Diretivas ministeriais da reforma “Defesa 2020” .....	6
2.1.4.1. Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio .....	6
2.1.4.2. Despacho n.º 7234-A/2014, de 29 de maio .....	7
2.1.5. Efetivos militares .....	7
2.1.6. Agregados de despesa .....	7
2.1.7. Despesa na defesa na OTAN .....	9
2.1.7.1. Métricas .....	9
2.1.7.2. Compromisso de Investimento em Defesa.....	10
2.2. Modelo de análise .....	11
3. Metodologia e método .....	12
3.1. Metodologia .....	12
3.2. Método .....	12
3.2.1. Participantes e procedimento .....	12
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados .....	12
3.2.3. Técnicas de tratamento dos dados.....	13
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados .....	14
4.1. Estrutura da despesa dos países membros da OTAN .....	14
4.1.1. Métricas de investimento .....	16
4.1.1.1. Métrica 1 .....	16
4.1.1.2. Métrica 2 .....	16
4.1.2. Métrica de capacidades .....	18
4.1.3. Síntese conclusiva.....	19
4.2. Estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas.....	20
4.2.1. Despesa na defesa em percentagem do Produto Interno Bruto.....	20
4.2.2. Efetivos .....	21
4.2.3. Estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas.....	21



4.2.3.1. Marinha .....	22
4.2.3.2. Exército .....	22
4.2.3.3. Força Aérea .....	23
4.2.4. Síntese conclusiva.....	24
4.3. Medidas de melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”.....	24
5. Conclusões.....	28
Referências bibliográficas .....	32

### **Índice de Anexos**

Anexo A – Definição de despesa na defesa na OTAN.....	Anx A - 1
---	-----------

### **Índice de Apêndices**

Apêndice A – Resumo da legislação enquadrante do tema .....	Apd A - 1
Apêndice B – Modelo de análise .....	Apd B - 1
Apêndice C – Participantes no estudo .....	Apd C - 1
Apêndice D – Guião da entrevista semiestruturada .....	Apd D - 1
Apêndice E – Análise de conteúdo das entrevistas .....	Apd E - 1

### **Índice de Figuras**

Figura 1 – Países membros da OTAN.....	14
Figura 2 – Efetivos militares e população dos países em estudo.....	15
Figura 3 – Percentagem da despesa na defesa por agregados em 2019 .....	17
Figura 4 – Compromisso de investimento em defesa.....	18
Figura 5 – Despesas em percentagem por agregado e efetivos de cada ramo.....	21

### **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Objetivos da investigação.....	2
Quadro 2 – Questões da investigação.....	3
Quadro 3 – Efetivos militares autorizados nas Forças Armadas.....	7
Quadro 4 – Agrupamentos da despesa pública.....	8
Quadro 5 – Leis de Programação Militar .....	9
Quadro 6 – Métricas da OTAN .....	10
Quadro 7 – Contribuições para o orçamento da OTAN .....	16



Quadro 8 – Despesa na defesa em percentagem do Produto Interno Bruto em 2019 .....	16
Quadro 9 – Métrica 4 – Percentagem de forças projetáveis .....	18
Quadro 10 – Comparação de capacidades projetáveis .....	19
Quadro 11 – Produto Interno Bruto e despesa na defesa a preços correntes .....	20
Quadro 12 – Efetivos militares no ativo e na efetividade do serviço .....	21
Quadro 13 – Despesa da Marinha .....	22
Quadro 14 – Despesa do Exército .....	23
Quadro 15 – Despesa da Força Aérea .....	23
Quadro 16 – Entidades entrevistadas e classificação das entrevistas .....	Apd C - 1
Quadro 17 – Análise de conteúdo (final) da questão 1 da entrevista .....	Apd E - 1
Quadro 18 – Análise de conteúdo (final) da questão 2 da entrevista .....	Apd E - 2
Quadro 19 – Análise de conteúdo (final) da questão 3 da entrevista .....	Apd E - 2
Quadro 20 – Análise de conteúdo (final) da questão 4 da entrevista .....	Apd E - 3
Quadro 21 – Análise de conteúdo (final) da questão 5 da entrevista .....	Apd E - 3
Quadro 22 – Análise de conteúdo (final) da questão 6 da entrevista .....	Apd E - 4



## **Resumo**

A Reforma “Defesa 2020”, estabeleceu medidas de racionalização de estruturas e recursos das Forças Armadas e apontou, como uma das áreas de melhoria, o equilíbrio das despesas entre os vários agregados orçamentais, colocando o limite de efetivos militares entre 30.000 e 32.000.

O objeto de estudo deste trabalho centra-se nos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas. Analisa-se a estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas portuguesas e de dez países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte para se chegar ao objetivo geral da investigação de propor medidas que contribuam para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”.

A metodologia seguida foi sustentada no processo de raciocínio indutivo e por uma estratégia mista. No desenho de pesquisa utilizou-se o Estudo de Caso sustentado em múltiplas fontes documentais e em cinco entrevistas semiestruturadas.

Como resultado do estudo conclui-se que é indispensável aumentar a despesa com a defesa, em particular nos agregados de operação e manutenção e de investimento, e cumprir o compromisso de investimento em defesa firmado na cimeira de Gales em 2014. Também, a racionalização de estruturas e reorganização do dispositivo são aspetos que poderão ainda ser implementados ou revistos.

## **Palavras-chave**

Compromisso de Investimento em Defesa, Despesa da Defesa, Forças Armadas, Métricas da OTAN, Rácios, Reforma “Defesa 2020”.



### **Abstract**

*The “Defence 2020” Reform established measures to rationalise structures and resources of the portuguese Armed Forces and pointed out, as one of the areas of improvement, the balance of defence expenditure between the various budget aggregates, placing the limit of military personnel between 30,000 and 32,000.*

*The object of study of this research focuses on the determinants of the expenditure ratios of the Armed Forces services. Analyses the expenditure ratios of the Portuguese Armed Forces services and of ten member countries of the North Atlantic Treaty Organization to achieve the general objective of the investigation to propose measures that contribute to the improvement of the expenditure ratios of "Defence 2020".*

*The methodology followed was supported by the inductive reasoning process and by a mixed strategy. In the research design, the Case Study was used based on multiple documentary sources and in five semi-structured interviews.*

*As a result of the study, it is concluded that it is essential to increase defence expenditure, in particular, the operations and maintenance and the investment aggregates, and to meet the defence investment Pledge signed at the Wales summit in 2014. Also, the rationalization of structures and basing reorganization are aspects that can still be implemented or reviewed.*

### **Keywords**

*Defence Investment Pledge, Defence expenditure, Armed Forces, NATO Metrics, Ratios, «Defence 2020» Reform.*



## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AL	Albânia
Anx	Anexo
Apd	Apêndice
BE	Bélgica
BG	Bulgária
CA	Canadá
CARDN	Comissão de Acompanhamento para a Reforma da Defesa Nacional
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
ChEG	Chefes de Estado e de Governo
CID	Compromisso de Investimento em Defesa ( <i>Defence Investment Pledge</i> )
CPED	Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa
CZ	República Checa
D2020	Defesa 2020
DE	Alemanha
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DK	Dinamarca
DN	Defesa Nacional
EE	Estónia
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ES	Espanha
FA	Força Aérea
FFAA	Forças Armadas
FR	França
GB	Reino Unido
GC	Governo Constitucional
GR	Grécia
HR	Croácia
HU	Hungria
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IISS	<i>International Institute for Strategic Studies</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>



IT	Itália
IUM	Instituto Universitário Militar
LA	Linhas de Ação
LO	Lei Orgânica
LPM	Lei de Programação Militar
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
LV	Letónia
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Montenegro
Mhab	Milhões de habitantes
MK	Macedónia do Norte
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP/INV	Norma de Execução Permanente/Investigação
NL	Países Baixos
NO	Noruega
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Polónia
PT	Portugal
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RO	Roméia
SI	Eslovénia
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SK	Eslováquia
TII	Trabalho de Investigação Individual
TR	Turquia



US

Estados Unidos da América



## 1. Introdução

*"War does not determine who is right - only who is left."*

*Bertrand Russell (GFP, s.d.)*

O tema deste Trabalho de Investigação Individual (TII) desenvolve-se no domínio das ciências militares, na área do comportamento humano e saúde em contexto militar (Decreto-Lei n.º 29/2021, de 28 de abril), e apresenta o seguinte enunciado: “Os rácios da despesa da «Defesa 2020» e a especificidade dos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas”.

À primeira vista pode parecer que um tema que teve a sua génese em 2011, no Programa do XIX Governo Constitucional (GC), e que assenta numa Reforma que se iniciou em 2013, designada por “Defesa 2020”, pode estar ultrapassado. Essa impressão pode ser cimentada pelo facto de, já em 2016, se haver constatado que dos 51 projetos resultantes das medidas da reforma, “foi possível garantir uma taxa de execução superior a 90%” (Silva, Lopes, & Rodrigues, 2016, p. 26), e que, “das 39 tarefas, 37 consideram-se concluídas, obtendo-se assim uma percentagem de execução/conclusão das tarefas da Reforma “Defesa 2020” de 94,9%,” (Honorato, Tendeiro, Castro, & Cabral, 2016, p. 12).

A pertinência deste tema, o seu interesse e atualidade que reputamos de permanente, é confirmado, quer pela assinatura pelos Estados membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do Compromisso de Investimento em Defesa (CID) na cimeira de Gales em 2014, quer pelo facto desta organização recolher regularmente, desde 1949, dados relativos aos gastos com a defesa dos aliados (OTAN, 2021a).

A OTAN divulga, desde 1963, um relatório anual com informação sobre pessoal e dados financeiros e económicos de todos os países membros, disponibilizando, assim, um conjunto de indicadores que permitem comparar de forma consistente o esforço de cada membro da Aliança com a defesa, baseado numa definição comum de despesa da defesa (OTAN, 2021a).

Efetivamente, o equilíbrio nos rácios da despesa é uma preocupação da OTAN, porquanto, baixos níveis de despesa com a modernização dos equipamentos (investimento) são suscetíveis de significar que a sua qualidade não pode ser aumentada, ou pelo menos mantida, e que, com o tempo, a obsolescência dos equipamentos irá acontecer ou agravar-se ainda mais



(OTAN, 2020, p. 1-13). Estas situações, a ocorrerem, dificultarão o estipulado no compromisso assumido na cimeira de Varsóvia, em 2016, de assegurar que a OTAN dispõe de toda a gama de capacidades, necessárias para executar todo o espectro de missões da Aliança (OTAN, 2016).

Do mesmo modo, se uma grande parte da despesa for afeta ao pessoal, limita-se a capacidade de dedicar os recursos adequados a outras atividades, como sejam a modernização/aquisição de equipamentos (incluindo a investigação e desenvolvimento [I&D]), operação e manutenção, e infraestruturas. Assim, quanto menor for a proporção do total, do agregado «Pessoal», melhor (OTAN, 2020, p. 1-13).

Organizações especializadas em assuntos de defesa, como o *International Institute for Strategic Studies* (IISS) e o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), nas análises, avaliações e comparações que fazem anualmente sobre a capacidade militar dos diferentes países a nível mundial, também têm em consideração o valor absoluto da despesa na defesa e a sua percentagem em termos do Produto Interno Bruto (PIB), população, efetivos, além de outros indicadores que são aqui abordados.

Importa, pois, terminado o prazo de execução das tarefas, determinar, no que concerne aos rácios da despesa, o grau de sucesso da reforma, e apurar as causas de eventuais desvios na prossecução dos seus objetivos.

Tendo por base o tema deste TII, o **objeto de estudo** centra-se nos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas (FFAA).

A investigação é delimitada em três domínios: tempo, espaço e conteúdo (Santos & Lima, 2019). O domínio **temporal** compreende o momento presente com recolha de dados a partir da publicação da reforma “Defesa 2020”. No domínio **espacial**, o estudo foi delimitado aos ramos das FFAA portuguesas e de alguns países membros da OTAN. Em termos de **conteúdo**, a pesquisa de informação foi essencialmente realizada em termos de despesa na defesa nacional e respetivos rácios (pessoal, investimento e operação), bem como aos efetivos militares.

Tendo em atenção o objeto da investigação e respetivas delimitações, e com a finalidade de orientar o estudo, foi definido o **objetivo geral** (OG) e dois **objetivos específicos** (OE). No Quadro 1 apresenta-se o enunciado dos objetivos formulados.

**Quadro 1 – Objetivos da investigação**

<b>OG</b>	Propor medidas que contribuam para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”.
<b>OE1</b>	Analisar a estrutura da despesa das FFAA de países membros da OTAN.
<b>OE2</b>	Analisar a estrutura da despesa dos ramos das FFAA.



No âmbito da problemática anteriormente definida e em linha com os objetivos da investigação, foi definida a questão central (QC) e duas questões derivadas (QD), para orientar o processo de investigação, conforme expresso no Quadro 2.

**Quadro 2 – Questões da investigação**

<b>QC</b>	Que medidas podem contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”?
<b>QD1</b>	Qual a estrutura da despesa das FFAA de países membros da OTAN?
<b>QD2</b>	Qual a estrutura da despesa dos ramos das FFAA?

O presente trabalho de investigação segue o formato de artigo científico, respeitando as Normas de Execução Permanente/Investigação (NEP/INV) do Instituto Universitário Militar (IUM), a NEP/INV-001 (2020a) e a NEP/INV-003 (2020b), pelo que está organizado em cinco capítulos, correspondendo o primeiro à introdução. No segundo capítulo apresenta-se o enquadramento teórico e conceptual, que inclui a informação resultante do estado da arte e o modelo de análise adotado. A metodologia e o método utilizados são descritos no terceiro capítulo. O quarto capítulo, dedicado à apresentação dos dados e discussão dos resultados, integra a análise dos resultados e as respostas às questões derivadas e central. Por fim, no quinto capítulo, destinado às conclusões, após um breve enquadramento do tema e um sumário do procedimento metodológico seguido, apresentam-se os resultados obtidos, contributos para o conhecimento, limitações, propostas para estudos futuros e recomendações.



## 2. Enquadramento teórico e concetual

Neste capítulo apresenta-se o estado da arte e o modelo de análise.

### 2.1. Estado da arte

A revisão da literatura e a definio inicial do estado da arte, permitiram identificar estudos sobre o tema, como sejam os de Mateus (2014), Honorato et al. (2016), Silva et al. (2016), Delgado (2017) e Fernandes (2017), bem como, um trabalho de Santos, Damásio e Sousa (2012) sobre a racionalizao de recursos humanos nas FFAA, e, principalmente, determinar a base conceptual e o quadro teórico de referência que se apresenta neste subcapítulo.

#### 2.1.1. Programa do XIX Governo Constitucional

A difícil situao econmico-financeira que se verificava em 2011 levou o Governo a adotar um conjunto de medidas tendentes a alterar a trajetória recessiva do País e a retomar o crescimento econmico. A Defesa Nacional (DN) e as FFAA estiveram alinhadas com o esforço solicitado aos portugueses, encetando-se um conjunto de reformas e racionalizaes enquadradas na Reforma “Defesa 2020”, destinada a ser executada em duas legislaturas, que refletisse a adequao da DN e das FFAA à conjuntura vigente (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2015, p. 5).

O Programa do XIX GC (Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2011), em particular, as medidas para a área da DN, que estiveram na gnese da Reforma “Defesa 2020” (“D2020”), contempla 18 medidas que constituem orientaes fundamentais da política de DN, das quais se relevam as seguintes: (i) Reorganizar e racionalizar o MDN e a estrutura superior das FFAA; (ii) Promover o reagrupamento geográfico dos órgãos superiores de DN; (iii) Racionalizar a despesa militar; (iv) Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais; e (v) Racionalizar os recursos humanos das FFAA.

#### 2.1.2. Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A aprovao do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), respeitou os trâmites previstos na Lei de Defesa Nacional, sendo precedido de um debate na Assembleia da República sobre as **Grandes Opes do CEDN**. As linhas mestras que resultaram das iniciativas políticas e das reflexões e debates realizados foram posteriormente detalhadas na revisão do CEDN, aprovado pela Resoluo do Conselho de Ministros (RCM) n.é 19/2013, de 21 de março.

O “Conceito de ao estratégica nacional”, parte integrante do CEDN, materializa-se em três vetores de ao estratégica, agregando, cada um deles, várias Linhas de Ao (LA). O vetor



“Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional”, define duas LA prioritárias que fazem a ligação com este trabalho: “Adaptar e racionalizar estruturas” e “Rentabilizar meios e capacidades”.

A primeira LA aponta para um modelo assente na valorização de soluções integradas e conjuntas; na racionalização de dispositivos; na eliminação de redundâncias desnecessárias; e na racionalização e redimensionamento dos efetivos e à adequação dos recursos humanos. A última LA considera essencial “assegurar uma relação mais equilibrada entre os agregados de despesa do orçamento, designadamente entre as despesas de pessoal e de operação e manutenção e o investimento” (RCM n.º 19/2013).

Fica patente a ligação das cinco medidas referidas em 2.1.1 com o CEDN.

### 2.1.3. Reforma “Defesa 2020”

A reforma estrutural “D2020”, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 26/2013, de 11 de abril, implementou um modelo que visava “obter ganhos de eficiência, economias de escala e vetores de inovação com efeitos no curto, médio e longo prazo” (p. 2285). A medida “Racionalizar a despesa militar” do Programa do XIX GC, constituiu-se como fundamental e condição indispensável para o sucesso da reforma, atendendo a que uma parte muito significativa do orçamento da DN é afeto a despesas de pessoal.

O modelo operativo da “D2020” baseou-se numa:

[...] articulação de processos e divisão de responsabilidades entre, por um lado, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas - comando e emprego de forças - e os chefes dos estados-maiores dos ramos - geração, preparação e sustentação de forças - e, por outro lado, entre os órgãos e serviços centrais do MDN - aquisição, recrutamento e inovação. (RCM n.º 26/2013, p. 2285)

As diretrizes estratégicas definidas no CEDN serviram de enquadramento para as orientações da Reforma “D2020”, em que se definem duas linhas de orientação, distintas e complementares, para a execução da reforma estrutural da DN e das FFAA:

- Ciclo de planeamento estratégico de defesa (CPED);
- Reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.

Como fatores de planeamento e orientações para o CPED, a “D2020”, considerou essencial equilibrar os rácios de despesa entre as componentes de pessoal, investimento e operação, no sentido de aproximar os rácios de despesa das melhores práticas internacionais e numa perspetiva de melhoria contínua do produto operacional da DN; definiu em 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB como o compromisso orçamental estável para a DN; e previu a adequação do efetivo



máximo das FFAA entre os 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço. Ainda para consideração no CPED, como orientação específica, destaca-se:

O dispositivo das FFAA deve ser racionalizado de acordo com o princípio orientador da concentração, [...], visando a economia de meios, rentabilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas, aproveitando ao máximo as que se mostrarem mais adequadas. O dispositivo territorial deve ser redimensionado, tendo como objetivo final uma redução efetiva de 30%, ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos das FFAA. (RCM n.º 26/2013, p. 2287)

#### 2.1.4. Diretivas ministeriais da reforma “Defesa 2020”

De modo a habilitar a direção e o controlo da execução do processo de implementação da “D2020”, de acordo com as medidas enunciadas, estabeleceram-se duas LA: identificar tarefas, definir responsabilidades pela execução e estabelecer prazos, e; estabelecer mecanismos de articulação e de controlo.

Para a primeira LA foram publicadas duas Diretivas Ministeriais. Para a segunda LA foi constituída a Comissão de Acompanhamento para a Reforma da Defesa Nacional (CARDN) para acompanhar e monitorizar a execução do processo de implementação e para manter o adequado fluxo de informação sobre o seu desenvolvimento (MDN, 2015, p. 21).

##### 2.1.4.1. Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio

A Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na DN e nas FFAA, anexa ao Despacho n.º 7527-A/2013, teve como finalidade identificar tarefas, definir responsabilidades pela execução, estabelecer prazos e mecanismos de articulação a observar no processo de implementação da reforma. Importa realçar que é nesta Diretiva que são definidos, pela primeira vez, os rácios da despesa e os prazos para execução:

- Ajustar os rácios de despesa na DN, tendo em vista assegurar um funcionamento sustentável da DN, terá como referência a atribuição de recursos financeiros com base no compromisso orçamental estável de 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB, a partir do qual se visará reequilibrar os diferentes agregados de despesa, afetando 60% em pessoal, 25% em operação e manutenção e 15% em investimento em capacidades, incluindo, investigação, desenvolvimento e inovação, progressivamente e até 2020;
- Redimensionar o efetivo das FFAA definido, até 31 de dezembro de 2020.



#### 2.1.4.2. Despacho n.º 7234-A/2014, de 29 de maio

A Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na DN e nas FFAA, anexa ao Despacho n.º 7234-A/2014, teve como finalidade restabelecer tarefas, prazos de execução e mecanismos de articulação, tendo em vista a implementação da reforma.

No Apêndice A apresenta-se o resumo da legislação enquadrante do tema.

#### 2.1.5. Efetivos militares

Para redimensionar o efetivo das FFAA até final de 2020, que foi identificada como uma das tarefas prioritárias na Diretiva Ministerial, em 2014 é aditado o artigo 5.º-A à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, 2014, p. 4602), estabelecendo que os efetivos das FFAA, em todas as situações, passam a ser fixados anualmente, por decreto-lei, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior. Assim, os decretos-leis indicados no Quadro 3 vêm estabelecer os efetivos autorizados para as FFAA, respetivamente, para os anos de 2015 a 2020.

**Quadro 3 – Efetivos militares autorizados nas Forças Armadas**

<b>Ano</b>	<b>Diploma</b>	<b>Total autorizado</b>
2015	Decreto-Lei n.º 31/2015, de 4 de março	31.563
2016	Decreto-Lei n.º 241/2015, de 15 de outubro	31.563
2017	Decreto-Lei n.º 84/2016, de 21 de dezembro	30.963
2018	Decreto-Lei n.º 7/2018, de 9 de fevereiro	31.163
2019	Decreto-Lei n.º 40/2019, de 22 de março	31.333
2020	Decreto-Lei n.º 4/2020, de 13 de fevereiro	31.678

#### 2.1.6. Agregados de despesa

Como se verifica no resumo da legislação em Apêndice A, o equilíbrio dos rácios de despesa foi sempre equacionado desde o Programa do XIX GC até ao Despacho n.º 7234-A/2014.

A “D2020” definiu três agregados de despesa: pessoal, operação e investimento, ao contrário da OTAN que considera ainda a categoria «infraestruturas». Assim, para o estudo do OE1 e resposta à QD1 utilizou-se a definição constante em Anexo A (OTAN, 2021b) e para o OE2 e QD2 considerou-se a classificação económica das receitas e despesas públicas aplicável aos serviços integrados do Estado, aos serviços e fundos autónomos, à segurança social e à administração regional e local (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, p. 1157).

As despesas públicas distinguem-se entre «Despesas correntes» e «Despesas de capital» e integram três níveis de componentes: agrupamentos, subagrupamentos e rubricas. O Quadro



4 mostra os oito agrupamentos utilizados pelas FFAA, dos 12 constantes no diploma, bem como, os correspondentes agregados de despesa da “D2020”.

**Quadro 4 – Agrupamentos da despesa pública**

<b>Despesas públicas</b>	<b>Códigos</b>	<b>Agrupamentos</b>	<b>Agregado “Defesa 2020”</b>
Despesas correntes	01.00.00	Despesas com o pessoal	Pessoal
	02.00.00	Aquisio de bens e serviços	Operao
	03.00.00	Juros e outros encargos	Operao
	04.00.00	Transferências correntes	Operao
	05.00.00	Subsídios	Operao
	06.00.00	Outras despesas correntes	Operao
Despesas de capital	07.00.00	Aquisio de bens de capital	Investimento
	08.00.00	Transferências de capital	Investimento

Fonte: Adaptado de Decreto-Lei n. 26/2002 (2002, p. 1182).

No agrupamento 01.00.00, são consideradas todas as espécies de remunerações principais, de abonos acessórios e de compensações que requeiram processamento nominalmente individualizado. Compreende também as despesas que o Estado, como entidade patronal, suporta com o esquema de segurança social dos seus funcionários (Decreto-Lei n. 26/2002, p. 1182).

O agregado de despesa «operao» (*cf.* Quadro 4), inclui as despesas registadas nos agrupamentos 02 a 06. No agrupamento 02.00.00, incluem-se, de um modo geral, as despesas com bens de consumo e com a aquisio de serviços. No agrupamento 04.00.00 são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes. O agrupamento 05.00.00, tendo, embora, a natureza de transferências correntes, revestem-se, contudo, de características especiais que recomendam uma identificao  parte daquelas. Finalmente, o agrupamento 06.00.00, tem um carácter residual relativamente aos anteriores. Os agrupamentos 03, 04, 05 e 06 têm pouca expressão, representando em conjunto, menos de 5% da despesa total da DN.

O agregado de despesa «investimento» (*cf.* Quadro 4), contempla as despesas dos agrupamentos 07.00.00 e 08.00.00. A Lei de Programao Militar (LPM)  a principal fonte de financiamento deste agregado de despesa, e tem por objeto a programao do investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento, com vista  modernizao, operacionalizao e sustento do sistema de forças, concretizado através da edificao das suas capacidades. As dotações atribuídas de 2015 a 2022 são as que se indicam no Quadro 5 e são resultantes da Lei Orgânica (LO) n.é 7/2015, de 18 de maio, e da LO n.é 2/2019, de 17 de junho.



**Quadro 5 – Leis de Programação Militar**

Unidade: milhões de euros

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LO n.º 7/2015	210	230	250	270	275	275	275	275
LO n.º 2/2019					295	315	335	355

### 2.1.7. Despesa na defesa na OTAN

Nesta secção descreve-se como a OTAN define e organiza a despesa na defesa, e como avalia o esforço dos seus países membros na defesa. Abordam-se também dois conceitos importantes relacionados com esta temática, as Métricas e o Compromisso de Investimento em Defesa (*Defence Investment Pledge*).

A OTAN reviu em 2018 a definição de despesa da defesa que vigorava desde que foi estabelecida no início de 1950 (OTAN, 2018, p. 1). No Anexo A é apresentada a definição atual e a forma como essa despesa é agregada (OTAN, 2021b). Tendo em conta as diferenças entre as definições nacionais e as da OTAN, os valores apresentados nos subcapítulos 4.1 e 4.2, quer em termos de despesa quer em termos de efetivos militares, divergem consideravelmente um do outro.

Conforme referido, a OTAN, considera quatro agregados de despesa: pessoal; equipamento; operação e manutenção; e infraestruturas. Outra distinção importante é que a componente “equipamento (investimento)” considera apenas a despesa realizada com a aquisição e construção de equipamento principal [sistemas de mísseis, mísseis (armas convencionais), armas nucleares, aeronaves, artilharia, veículos de combate, equipamento de engenharia, armas e armas ligeiras, veículos de transporte, navios e embarcações portuárias, equipamentos eletrónicos e de comunicações], bem como, a I&D dedicados a esse equipamento.

#### 2.1.7.1. Métricas

A Orientação Política 2011 (*Political Guidance 2011*) da OTAN, introduziu a necessidade de desenvolver medições (métricas) de entrada (*input*) e de saída (*output*) para dar uma visão abrangente de como e onde os aliados utilizam os seus recursos, tendo em conta as prioridades e circunstâncias nacionais (OTAN, 2020, p. 1-1).

Na sequência do «relatório complementar da Orientação Política e da lista final consolidada de Métricas», e cumprindo um mandato do Conselho, foi elaborado o "Relatório sobre a Compilação Inicial das métricas *input* e *output* de Defesa<sup>1</sup>", que viria a ser acordado pelo Conselho e endossado pelos Ministros da Defesa na reunião de outubro de 2012. O

<sup>1</sup> *Report on the Initial Compilation of Defence Input and Output metrics.*



relatório de 2014, baseando-se no relatório de 2012, é referenciado como o relatório inicial, adicionando as métricas de defesa de 2013 (OTAN, 2014a, p. 1-1).

O âmbito do relatório anual de métricas, designado “*Metrics Report*”, é apresentar o conjunto acordado de informação de cada aliado baseado em dados nacionais, verificados e corrigidos, e reportar sobre o progresso da implementação nacional do CID, e as tendências e avaliações associadas a cada uma das métricas (OTAN, 2014a, p. 1-1).

As métricas foram categorizadas como *input* (de investimento) ou *output*. As primeiras incluem a análise aos compromissos e planos feitos pelos aliados para cumprir a despesa com a defesa e demais elementos relacionados com o CID, tendo em conta as despesas estimadas, reportadas em cada ano, bem como, uma análise mais alargada dos dados apresentados. As últimas, *output*, foram ainda subdivididas em métricas de capacidades e de contribuição (OTAN, 2020, p. 1-2).

As métricas em uso em 2021 são as indicadas no Quadro seguinte:

**Quadro 6 – Métricas da OTAN**

Métricas		Descrição
<i>Input</i>	Métricas de Investimento	Métrica 1 - Despesa na defesa em percentagem do PIB e a variação real percentual em relação ao ano anterior (tendência).
		Métrica 2 - Despesa em equipamentos principais, incluindo despesas relacionadas com a I&D, em percentagem da despesa de defesa total, e despesas das principais categorias (pessoal, operação e infraestruturas).
<i>Output</i>	Métricas de Capacidades	Métrica 3 - Implementação dos alvos capacitários ( <i>targets</i> ) da OTAN.
		Métrica 4 - Percentagem das forças aliadas que são projetáveis.
		Métrica 5 - Percentagem das forças aliadas que são sustentáveis.
	Métricas de contribuição	Métrica 6 - Percentagem de pessoal, aeronaves e navios projetados e/ou empenhados em operações, missões e envolvimentos no estrangeiro, e outras atividades, bem como as despesas incrementais associadas.
		Métrica 7 - Percentagem de preenchimento das posições na estrutura de comando da OTAN.

Fonte: Adaptado de OTAN (2020).

#### 2.1.7.2. Compromisso de Investimento em Defesa

Conforme já referido, a OTAN recolhe regularmente dados relativos às despesas na defesa, atuais e estimadas, dos seus aliados, publicando anualmente um relatório onde consta informação sobre pessoal e dados financeiros e económicos de todos os países membros. Este relatório constitui, desde 1963, uma base de comparação consistente do esforço na defesa dos membros da Aliança, baseado numa definição comum de despesa.

Em 2006, na cimeira de Riga, os membros da OTAN estabeleceram duas diretrizes: uma para devotar 2% do PIB à defesa e outra para despender 20% da despesa total em equipamento,



incluindo a I&D associado. A introdução destas metas foi percebida como uma tentativa de enfrentar o desequilíbrio de contribuição entre os Estados Unidos da América (US), e os aliados europeus e Canadá. Não há um significado intrínseco ao nível de 2%, isto é, o número não representa nenhum tipo de limiar crítico em termos de capacidades de defesa. Os 2% são vistos por muitos como sendo política e simbolicamente importantes. A meta dos 20% é para garantir que os membros da OTAN dispõem de equipamento militar e capacidades adequadas para conduzir as suas missões. Alguns argumentam que a meta de 20% em equipamento é mais significativa do que a dos 2% do PIB, porque, embora um país possa atingir o objetivo de 2% do PIB, se os seus militares não tiverem equipamento militar adequado, a eficácia global da sua força seria reduzida. Na cimeira do País de Gales, em 2014, o primeiro-ministro do Reino Unido, David Cameron, disse na conferência de imprensa de encerramento que: "não é apenas a quantidade de dinheiro que importa; é também, gastar em equipamentos que os países podem realmente projetar" (Cameron, 2014, cit. por Dempsey, 2018a).

Na mesma cimeira, os Chefes de Estado e de Governo (ChEG) concordaram em reverter a tendência de declínio dos orçamentos de defesa, e firmaram o CID, acordando, também, que o seu progresso seria discutido anualmente, nas reuniões ministeriais de defesa, e que seria revisto pelos ChEG em futuras cimeiras. O CID considera, em termos gerais, que os aliados que atualmente cumprem as diretrizes de 2% e 20% irão continuar a fazê-lo. Aqueles que não cumprem esses níveis, irão deter qualquer declínio, procurar aumentar a despesa na defesa em termos reais à medida que o PIB cresce e avançar para a diretriz de 2% no período de uma década (logo até 2024), com o objetivo de cumprir os alvos capacitários (*Capability Targets*) e suprir as deficiências de capacidade da OTAN (OTAN, 2014b, § 14-15).

## **2.2. Modelo de análise**

O presente estudo desenvolve-se em conformidade com o modelo de análise apresentado no Apêndice B.



### 3. Metodologia e método

Neste capítulo descreve-se a metodologia e o método seguidos na investigação.

#### 3.1. Metodologia

O método científico está sustentado num processo de raciocínio **indutivo**, que “corresponde a uma operação mental que tem como ponto de partida a observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou teoria” ou seja, “faz-se do particular para o geral” (Santos & Lima, 2019, p. 18). Neste TII, a partir de dados pretende-se formular as medidas de mitigação do problema.

Em termos da linha de ação para desenvolvimento da investigação, optou-se por uma **estratégia mista**, de âmbito qualitativo com reforço quantitativo. Quanto ao desenho de pesquisa, utilizou-se o **estudo de caso**, procurando-se “recolher informação detalhada sobre uma única unidade de estudo” (as FFAA portuguesas), com o objetivo de “descrever de forma rigorosa a unidade de observação” (Santos & Lima, 2019, p. 36), e dar resposta à QC.

#### 3.2. Método

Este subcapítulo destina-se a apresentar os participantes, procedimento, instrumentos de recolha e técnicas de tratamento de dados utilizados nesta investigação.

##### 3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes – foram efetuadas cinco<sup>2</sup> entrevistas semiestruturadas, ao Diretor-geral de Recursos da DN, aos três vice-chefes dos estados-maiores dos ramos, e ao Diretor de Finanças da Força Aérea (FA), conforme elencado no Apêndice C. Considera-se que a dimensão é adequada face à qualidade e homogeneidade das entidades participantes, permitindo recolher a informação mais relevante sobre o tema.

Procedimento – foi estabelecido um contacto inicial com os participantes para saber da sua disponibilidade, e após a respetiva anuência, foi enviado por correio eletrónico o guião da entrevista, em Apêndice D, e agendada a entrevista. A estrutura das entrevistas e as súmulas resultantes do processo de análise de conteúdo constam do Apêndices E.

Todos os entrevistados autorizaram que pudessem ser citados e abdicaram da garantia do anonimato e da confidencialidade das respostas.

##### 3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Os instrumentos de recolha de dados compreenderam a análise documental, para responder à QD1 e QD2, e a realização de entrevistas semiestruturadas, para responder à QC,

---

<sup>2</sup> Quantitativo enquadrado na dimensão da amostra (6-10) de “informantes com alguma excecionalidade” (Rego, Cunha, & Meyer, 2019, p. 53).



por ser o meio mais eficiente “quando o objetivo da coleta de dados são as afirmações concretas sobre um assunto” (Flick, 2005, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 103).

Foi construído um guião de entrevista semiestruturada (*cf.* Apêndice D), constituído por sete questões abertas destinadas a recolher informação relativa a cada um dos agregados de despesa, efetivos e propostas para melhoria dos rácios.

### 3.2.3. Técnicas de tratamento dos dados

O tratamento das respostas das entrevistas foi feito através da análise de conteúdo, com base em Sarmiento (2013, pp. 53-61), evidenciando os resultados superiores a 50% e enfatizando os resultados maiores ou iguais a 80%. Foram elaboradas as matrizes de análise de conteúdo final por cada questão, as quais estão na base da apresentação de dados e discussão de resultados (Apêndice E). A montante, construíram-se matrizes das unidades de contexto e de registo, igualmente por cada questão. Com este procedimento pretendeu-se obter fatores determinantes adicionais que, numa fase subsequente, se juntaram aos fatores inicialmente identificados, resultantes do processo de revisão da literatura e análise documental. Após validação formalizou-se uma lista com as propostas de medidas, enquadradas nos domínios do contexto da aplicação deste estudo.



#### 4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

No presente capítulo, são analisados os resultados e são respondidas as QD e a QC.

##### 4.1. Estrutura da despesa dos países membros da OTAN

Neste subcapítulo compara-se os efetivos militares e as métricas de alguns países membros da OTAN. Restringiu-se a análise às métricas 1, 2 e 4, pelo facto das duas primeiras serem medidas da “D2020”, e a última, por representar cabalmente a afirmação seguinte:

A relevância internacional de um Estado tornou-se assim, cada vez mais, dependente da sua capacidade e, sobretudo, da sua disponibilidade, para dar um contributo ativo para a manutenção da paz e da segurança internacionais e, em particular, para a eficácia da ação a nível multilateral. (PCM, 2011, p. 109)

Estruturou-se na Figura 1 os países membros da OTAN em 2021 (excecetuando a Islândia que não tem FFAA), agrupados horizontalmente segundo a sua população (inferior a 3 milhões de habitantes [Mhab], entre 4 e 20 Mhab e superior a 36 Mhab), e efetivos das suas FFAA (inferior a 7 mil, de 12 a 40 mil, de 64 a 70 mil, e superior a 100 mil militares).

Dentro dos agrupamentos os países foram dispostos consoante os rácios de despesa com o pessoal e em investimento, em 2019, estiveram acima/abaixo de, respetivamente, 60% e 15%, sinalizando-se, a amarelo, aqueles cujas FFAA não possuem os três ramos.

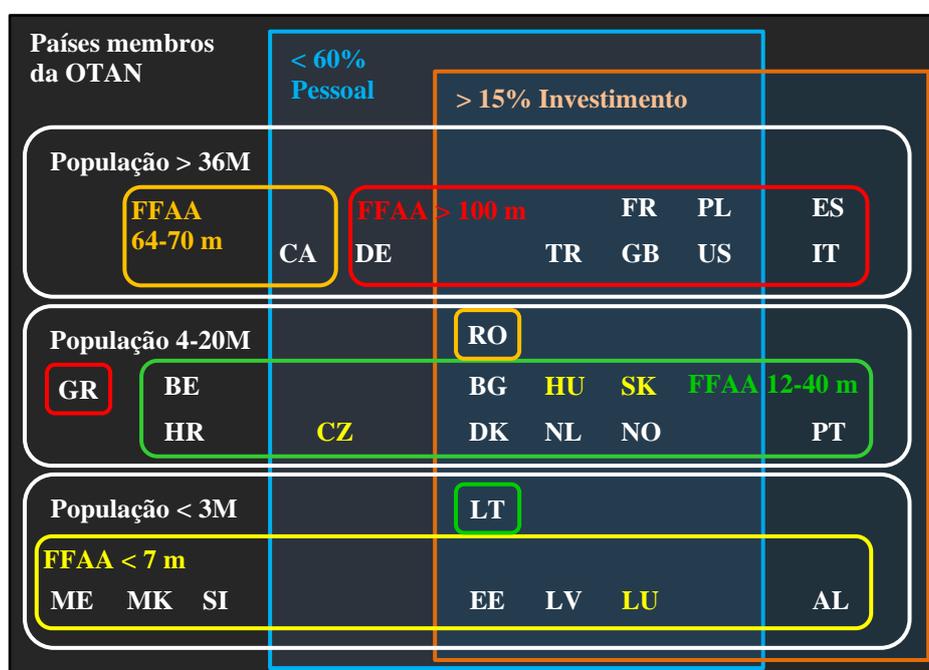


Figura 1 – Países membros da OTAN

Fonte: Adaptado de IMF (2021), ISO (s.d.) e OTAN (2021b).



A análise foi delimitada aos países do grupo central, onde se encontra Portugal (PT), com as exceções da Grécia (GR) e da Roménia (RO) que, com um efetivo de 107,1 mil e 64,5 mil militares, respetivamente, são considerados *outliers* fortes quando incluídos com os países com um efetivo militar compreendido entre 12-40 mil militares. A Lituânia (LT), embora com uma população inferior a 3 Mhab, foi incluída por ter um efetivo superior a um dos países incluídos no grupo, a Eslováquia (SK). Assim, a análise foi circunscrita aos 11 países delimitados a verde: Bélgica (BE), Bulgária (BG), Croácia (HR), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Hungria (HU), Países Baixos (NL), Noruega (NO), Portugal (PT), SK e LT.

Na Figura 2, estão dispostos os 11 países em estudo, segundo a respetiva população e efetivos militares, verificando-se uma correlação muito forte (0,928) entre estas duas variáveis. Portugal, com um efetivo de 28,6 mil militares, encontra-se acima da linha de tendência.

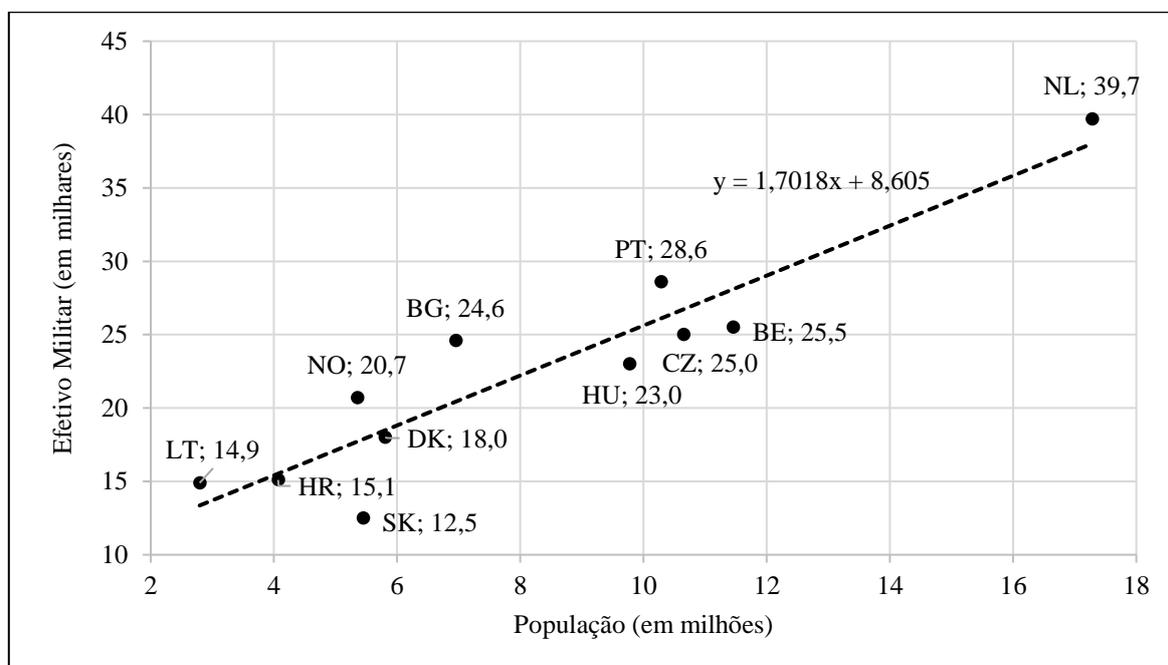


Figura 2 – Efetivos militares e população dos países em estudo

Fonte: Adaptado de IMF (2021) e OTAN (2021b).

Na apresentação dos dados, ordenou-se os países com base na percentagem das contribuições para o orçamento da OTAN (primeira linha do Quadro 7), calculado com base no Rendimento Nacional Bruto (RNB) (OTAN, 2021c). A segunda linha, corresponde à percentagem de cada país em relação ao universo dos 11 países em estudo, e será a base para a análise dos resultados. Assim, neste subcapítulo, os dados referem-se aos 11 países e serão indicados por «N11».



**Quadro 7 – Contribuições para o orçamento da OTAN**

Unidades: Percentagem

	NL	BE	NO	DK	CZ	PT	HU	SK	BG	HR	LT
Quota no orçamento	3,453	2,106	1,778	1,313	1,057	1,050	0,760	0,517	0,366	0,300	0,257
Quota (11 Países)	<b>26,6</b>	<b>16,3</b>	<b>13,7</b>	<b>10,1</b>	<b>8,2</b>	<b>8,1</b>	<b>5,9</b>	<b>4,0</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Adaptado de OTAN (2021c).

#### 4.1.1. Métricas de investimento

Nesta secção analisam-se as métricas de investimento.

##### 4.1.1.1. Métrica 1

A despesa na defesa em percentagem do PIB, também conhecida como *military burden*, é a medida mais simples do peso económico relativo que a defesa representa num determinado Estado (SIPRI, 2019).

A métrica 1 indica a despesa na defesa em percentagem do PIB. A mediana de N11 é 1,38%. Apenas a BG e LT, cumprem a recomendação da OTAN dos 2%. A correlação entre o RNB dos países e a despesa na defesa é fraca (-0,449).

**Quadro 8 – Despesa na defesa em percentagem do Produto Interno Bruto em 2019**

Unidades: Percentagem

	NL	BE	NO	DK	CZ	PT	HU	SK	BG	HR	LT
Despesa em % PIB	1,35	0,89	1,86	1,30	1,16	<b>1,38</b>	1,25	1,71	3,15	1,65	2,00
Ordenação	7	11	3	8	10	<b>6</b>	9	4	1	5	2

Fonte: Adaptado de OTAN (2021b).

##### 4.1.1.2. Métrica 2

A métrica 2 reflete a despesa em equipamentos principais, incluindo as relacionadas com I&D, em percentagem da despesa global em matéria de defesa, bem como, as percentagens das outras categorias de despesas. Para simplificação, a despesa em infraestruturas foi incluída na de operação. A Figura 3 mostra a despesa dos três agregados em percentagem da despesa total.

A despesa com o pessoal oscila entre 29,4 e 73,7%, a mediana é 48,1%, apresentando PT 71,7%, salientando-se que “quanto menor for a percentagem da despesa com o pessoal, melhor” (OTAN, 2020, p. 1-13).

Em termos de operação, as despesas oscilam entre 8,5 e 41,1%, a mediana é 22,4%, (PT 11,7%). Um valor baixo neste agregado pode indiciar baixos níveis de treino operacional, inoperacionalidade de material e equipamentos, infraestruturas desadequadas e más condições de trabalho.



No investimento, tendo presente que a diretriz estabelecida pela OTAN é de 20%, as despesas oscilam entre 6,6 e 62,1%, a mediana é 23,8% (PT 16,6%). Este agregado, é considerado por muitos, aquele que tem um maior impacto na capacidade militar das FFAA dos diversos países, na medida em que “baixos níveis de despesa de investimento são suscetíveis de significar que a qualidade do equipamento não pode ser mantida, ou aumentada e que, com o tempo, a obsolescência dos equipamentos instalar-se-á ou deteriorar-se-á ainda mais” (OTAN, 2020, p. 1-13).

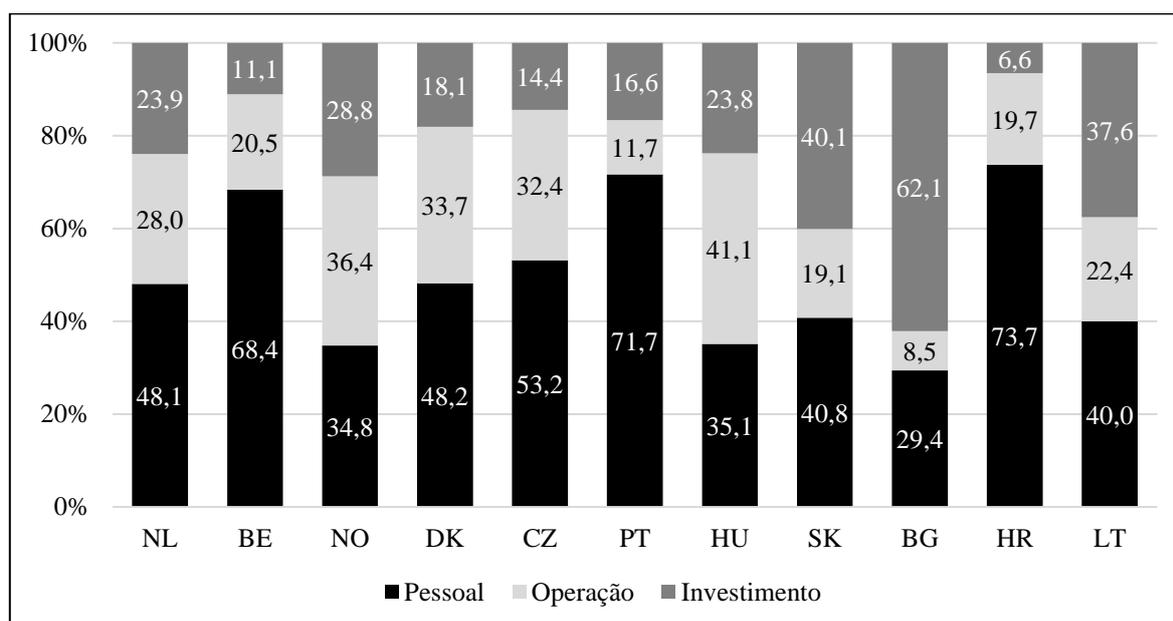


Figura 3 – Percentagem da despesa na defesa por agregados em 2019

Fonte: Adaptado de OTAN (2021b).

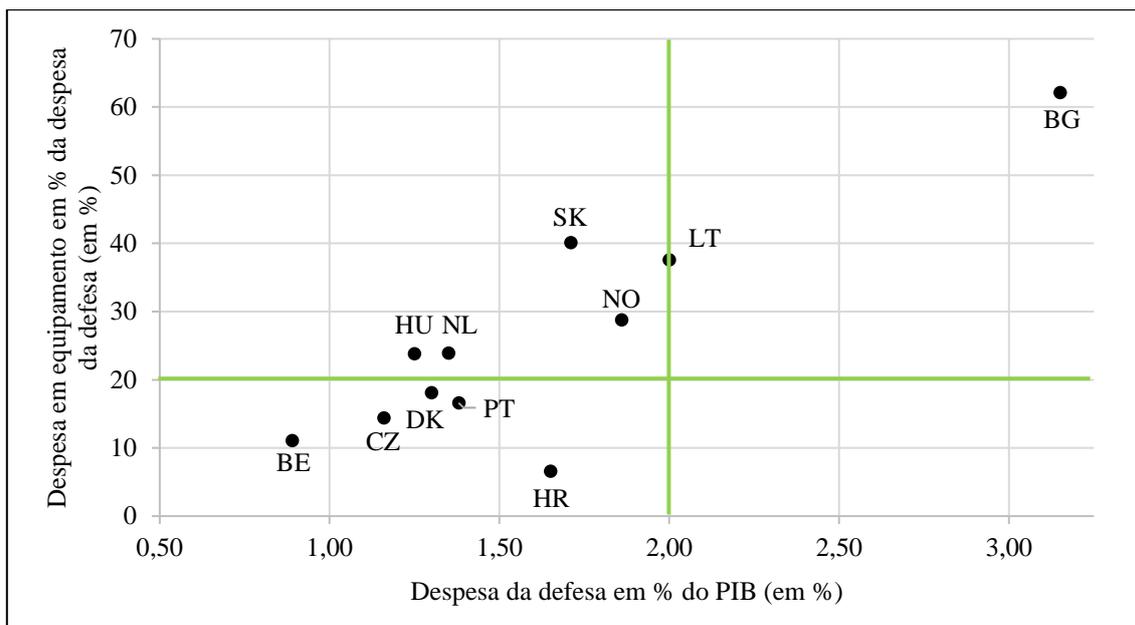
Procedeu-se em seguida, à verificação da existência de correlação entre a despesa da defesa (em percentagem do PIB; per capita; por militar; e valor absoluto) e a despesa com o pessoal, constatando-se que a correlação máxima encontrada foi fraca (-0.382), ou seja, a despesa com o pessoal é uma variável independente das restantes. Por conseguinte, analisou-se a estrutura superior das FFAA dos países que apresentaram a menor despesa com o pessoal, não sendo considerados a CZ, HU e SK por não disporem de um dos ramos das FFAA (Marinha). Dos restantes, BG, DK, LT, NL e NO, foi observada a macroestrutura das suas FFAA através das suas páginas oficiais<sup>3</sup>. Existe uma característica comum na organização das FFAA destes cinco países que é o facto de terem um estado-maior de defesa a nível das FFAA

<sup>3</sup> Ministry of Defence of Bulgaria (s.d.), Danish Armed Forces (s.d.) e Danish Ministry of Defence (s.d.), Lithuanian Armed Forces (s.d.), Netherlands Ministry of Defence (s.d.), Norwegian Armed Forces (s.d.) e Norwegian Ministry of Defence (s.d).



(DK, LT, NO) ou mesmo ao nível do ministério da defesa (BG e NL) e de, no caso da NO, ter uma estrutura conjunta superior a 30% do seu efetivo total (IISS, 2021).

A Figura 4 mostra a situação dos países, em termos do CID, conjugando num referencial cartesiano as duas metas (2%/20%). O compromisso a atingir em 2024 requer que os países estejam todos no primeiro quadrante do referencial. Verifica-se, com dados referentes a 2019, que dois países cumprem o CID, quatro cumprem um dos quesitos, e cinco, entre os quais PT, não atingem nenhuma das metas.



**Figura 4 – Compromisso de investimento em defesa**

Fonte: Adaptado de OTAN (2021b).

#### 4.1.2. Métrica de capacidades

O Quadro 9 retrata a percentagem de efetivos das forças terrestres, aeronaves e navios que são projetáveis. A intenção é chamar a atenção dos atores políticos para esta questão, e incentivar o aumento da proporção e do número de forças que cada aliado consegue projetar (e sustentar). A diretriz da OTAN neste âmbito é de 50/40/80%, respetivamente, para forças terrestres/aeronaves/navios.

**Quadro 9 – Métrica 4 – Percentagem de forças projetáveis**

Unidades: Percentagem (%); // - Não aplicável

	NL	BE	NO	DK	CZ	PT	HU	SK	BG	HR	LT
Forças Terrestres (50%)	68,8	63,8	64,2	77,5	67,0	41,2	30,2	54,5	35,5	28,2	23,1
Aeronaves (40%)	94,2	93,3	84,9	100,0	14,6	33,9	4,4	2,2	7,6	85,3	20,0
Navios (80%)	92,6	100,0	100,0	88,9	//	83,3	//	//	52,9	72,7	42,9

Fonte: Adaptado de OTAN (2020).



Comparou-se de seguida, as capacidades projetáveis dos países, **em valor absoluto**, mas traduzida em percentagem, com o seu peso relativo (linha 1 do Quadro 7). Sobressaem a NO, cujos meios projetáveis são 9,7% superiores ao seu rácio de 13,7%, a HR e DK, e pelo lado negativo, a BE, NL e HU.

**Quadro 10 – Comparação de capacidades projetáveis**  
Unidades: Percentagem (%); // - Não aplicável

	NL	BE	NO	DK	CZ	PT	HU	SK	BG	HR	LT
<b>Quota (11 Países)</b>	<b>26,6</b>	<b>16,3</b>	<b>13,7</b>	<b>10,1</b>	<b>8,2</b>	<b>8,1</b>	<b>5,9</b>	<b>4,0</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>
Efetivos FFAA	16,0	10,3	8,4	7,3	10,1	<b>11,6</b>	9,3	5,0	9,9	6,1	6,0
Forças Terrestres	18,1	10,4	9,6	11,4	16,1	8,9	4,4	6,2	5,9	4,9	4,1
Aeronaves	29,3	16,6	20,3	15,2	2,4	4,2	0,4	0,2	0,8	10,4	0,2
Navios	18,4	7,4	40,4	11,8	//	7,3	//	//	6,6	5,9	2,2
Média projetável	<b>21,9</b>	<b>11,5</b>	<b>23,4</b>	<b>12,8</b>	<b>9,3</b>	<b>6,8</b>	<b>2,4</b>	<b>3,2</b>	<b>4,4</b>	<b>7,1</b>	<b>2,2</b>
Diferença	<b>-4,7</b>	<b>-4,8</b>	<b>9,7</b>	<b>2,7</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-3,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,6</b>	<b>4,8</b>	<b>0,2</b>

#### 4.1.3. Síntese conclusiva

Da análise documental efetuada aos 11 países aliados selecionados, quanto aos efetivos, despesa da defesa em percentagem do PIB (Métrica 1), estrutura da despesa (Métrica 2) e capacidades projetáveis (Métrica 4), e em resposta à QD1, conclui-se que:

- PT em termos de RNB e, concomitantemente, da contribuição para o orçamento da OTAN, bem como, da Métrica 1, encontra-se na mediana;
- PT tem o segundo maior efetivo (11,6% do universo), acima do seu peso relativo (8,1%), que não se reflete em termos da Métrica 4, ao apresentar um valor médio de 6,8% (cerca de 9% das forças terrestres, 4% de aeronaves e 7% de navios). Neste âmbito, destaca-se a NO ao ter apenas 8,4% do efetivo, mas ter 23,4% dos meios projetáveis do universo dos 11 países;
- A estrutura da despesa (mediana) de N11, em percentagem, é de 48/22/24, respetivamente, pessoal/operação/investimento, tendo PT os rácios 72/12/16, muito distantes da mediana.

Se a “D2020” visava obter ganhos de eficiência, economias de escala e equilibrar os rácios de despesa, no sentido de os aproximar das melhores práticas internacionais e numa perspetiva de melhoria contínua do produto operacional da DN, face aos resultados, em especial das métricas 2 e 4, estes propósitos não se verificam.



## 4.2. Estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas

Neste subcapítulo analisa-se a despesa da DN e dos ramos das FFAA. Os dados apresentados neste subcapítulo diferem consideravelmente dos apresentados no subcapítulo anterior devido às diferentes definições de despesa da defesa. Genericamente, a diferença resulta do facto da OTAN considerar despesas de outros ministérios. No caso de Portugal, existem despesas suportados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (contribuição para a OTAN) e pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (pagamento de pensões), podendo haver também do Ministério da Administração Interna, se a Guarda Nacional Republicana for incluída. A análise neste subcapítulo recaiu em documentação nacional enquanto no anterior utilizou-se documentação da OTAN.

### 4.2.1. Despesa na defesa em percentagem do Produto Interno Bruto

A despesa na defesa indicada no Quadro 11 não inclui as verbas dos Serviços de Fundos Autónomos.

Quadro 11 – Produto Interno Bruto e despesa na defesa a preços correntes

Ano	PIB (milhões €)	Despesa na Defesa (em milhões €)	Despesa em % PIB	Agregados de despesas (em milhões € e %)		
				Pessoal	Operação	Investimento
2013	170.492,3	1.887,1	1,11	1.238,9 (65,6%)	499,8 (26,5%)	148,4 (7,9%)
2014	173.053,7	1.864,8	1,08	1.176,1 (63,1%)	549,4 (29,4%)	139,3 (7,5%)
2015	179.713,2	1.907,1	1,06	1.198,9 (62,9%)	486,4 (25,5%)	221,8 (11,6%)
2016	186.489,8	1.844,9	0,99	1.178,1 (63,9%)	429,8 (23,3%)	237,0 (12,8%)
2017	195.947,2	1.855,6	0,95	1.183,8 (63,8%)	446,7 (24,1%)	225,1 (12,1%)
2018	205.184,1	1.816,7	0,89	1.100,1 (60,5%)	448,0 (24,7%)	268,7 (14,8%)
2019	213.949,3	1.989,5	0,93	1.094,5 (55,0%)	542,6 (27,3%)	352,4 (17,7%)
2020	202.465,7	1.850,9	0,91	1.078,3 (58,3%)	426,6 (23,0%)	346,0 (18,7%)

Fonte: Adaptado de DGO (s.d.), Pordata (2021), Secretaria-Geral/MDN e ramos das FFAA.

Da análise dos dados, verifica-se que a despesa em percentagem do PIB tem vindo a reduzir desde 2013, excetuando no ano de 2019. Em 2019 e 2020 os rácios de despesa ficaram dentro dos limites definidos na reforma (60/25/15). O peso da despesa com o pessoal, de 2013 a 2020, reduziu dos 65,6% para menos de 60%, sendo que esta redução não é alheia à diminuição dos efetivos, de 33.472 para 26.645, verificada no mesmo período (*cfr.* Quadro 12). A despesa em operação manteve-se relativamente constante com cerca de 25%, registando-se em 2020 o valor absoluto e a percentagem mínima. A despesa em investimento aumentou progressivamente ultrapassando em 2019 e 2020 a meta dos 15%.



#### 4.2.2. Efetivos

No que respeita aos efetivos, a reforma previu que o efetivo global das FFAA deveria ser redimensionado entre 30.000 e 32.000 militares, no ativo e na efetividade do serviço, até final de 2020. O Quadro 12 mostra esses efetivos militares, a 31 de dezembro, no período de 2013 a 2020, constatando-se que desde 2015 que não se atinge o limite inferior previsto na reforma.

**Quadro 12 – Efetivos militares no ativo e na efetividade do serviço**

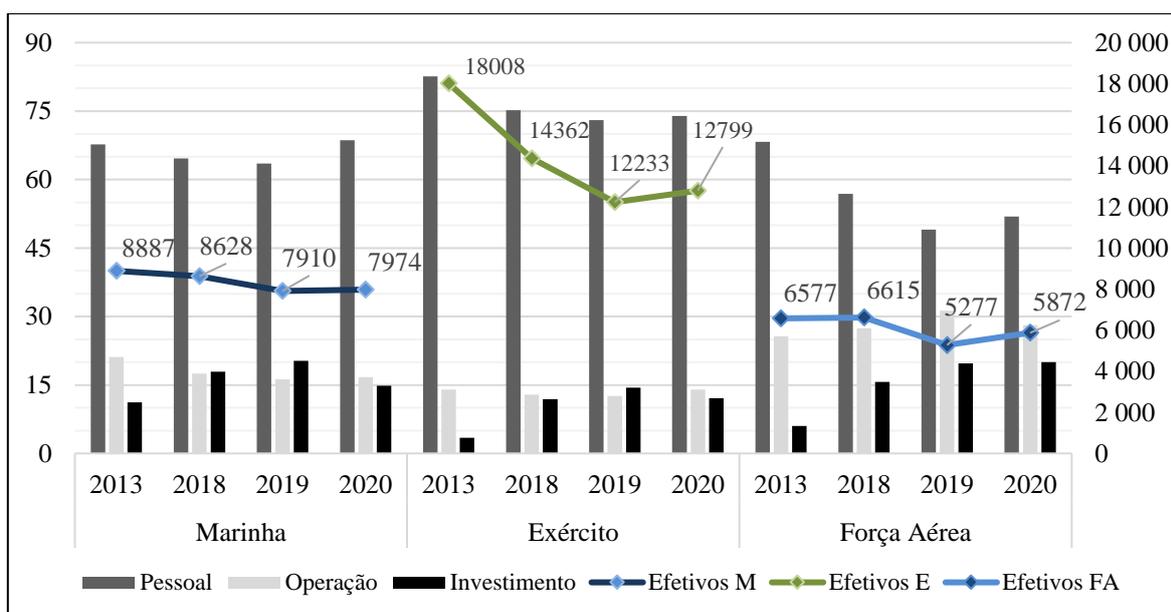
Ano	Existências	Marinha	Exército	Força Aérea
2013	33.472	8.887	18.008	6.577
2014	31.085	8.533	16.389	6.163
2015	29.563	8.031	15.399	6.133
2016	28.951	8.005	14.931	6.015
2017	27.375	7.723	13.759	5.893
2018	29.605	8.628	14.362	6.615
2019	25.420	7.910	12.233	5.277
2020	26.645	7.974	12.799	5.872

Fonte: DGRDN/MDN.

#### 4.2.3. Estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas

Nesta secção analisou-se a despesa dos ramos em 2013 e de 2018 a 2020. Para 2013, 2018 e 2019 utilizou-se os relatórios da Conta Geral do Estado (CGE). Atendendo que a CGE de 2020 é entregue até 30 de junho de 2021, na Assembleia da República e ao Tribunal de Contas, utilizou-se os dados fornecidos pelos órgãos de finanças dos ramos das FFAA.

A situação geral por ramos das FFAA, agregados de despesa e efetivos, em 2013 e nos últimos três anos, é a constante na Figura 5, sendo detalhada nas subsecções seguintes.



**Figura 5 – Despesas em percentagem por agregado e efetivos de cada ramo**



#### 4.2.3.1. Marinha

A despesa da Marinha por agregados são as que se indicam no Quadro 13.

**Quadro 13 – Despesa da Marinha**

Ano	Despesa na defesa	Despesa Total		Efetivos	Despesas por agregados		
		M€	%		Pessoal	Operação	Investimento
2013	1.887,1	530,4	28,1	8.887	359,3 (67,7%)	111,7 (21,1%)	59,5 (11,2%)
2018	1.816,7	511,4	28,2	8.628	330,4 (64,6%)	89,6 (17,5%)	91,4 (17,9%)
2019	1.989,5	507,1	25,5	7.910	321,8 (63,5%)	82,2 (16,2%)	103,0 (20,3%)
2020	1.850,9	470,8	25,4	7.974	322,9 (68,6%)	78,5 (16,7%)	69,5 (14,7%)

Fonte: Direção-Geral do Orçamento [DGO] (s.d.) e Superintendência das Finanças da Marinha.

Da análise do Quadro anterior, verifica-se um decréscimo da despesa total, de 530,4 M€ em 2013 para 470,8 M€ em 2020, o que corresponde a uma diminuição de 59,6 M€ (11,2%) em sete anos. Esta tendência deveu-se, em grande parte, à descida nas despesas com pessoal, 36,4 M€ e nas de operação, 33,2 M€. O investimento registou um incremento significativo em 2018 e 2019, mas sofreu uma quebra considerável em 2020. Do ponto de vista do equilíbrio relativo entre agregados, na despesa com o pessoal registou-se um aumento do peso relativo de 67,7% em 2013 para 68,6% em 2020, depois de se ter atingido o valor mais baixo em 2019 com 63,5%. O peso da despesa com o pessoal em 2020 aumentou em cerca de 5% em relação a 2019, embora em termos de valor absoluto o aumento tenha sido de apenas 0,3% (1,1 M€), o que é justificado pela diminuição do orçamento global e redução da despesa em operação e investimento. O agregado do investimento, registou uma considerável oscilação nos três últimos anos, e quando comparado com 2013. O agregado de operação sofreu um decréscimo significativo entre 2013 (21,1%) e 2020 (16,7%).

A execução da despesa da Marinha nos últimos três anos e quando comparada com 2013, evidencia uma diminuição constante na despesa total e na de operação. A despesa com pessoal diminuiu acompanhando as alterações verificadas no efetivo, mantendo, contudo, o peso relativo do seu agregado acima das metas traçadas para o equilíbrio.

#### 4.2.3.2. Exército

A despesa do Exército por agregados são as que se indicam no Quadro 14.



**Quadro 14 – Despesa do Exército**

Ano	Despesa na defesa	Despesa Total		Efetivos	Despesa com pessoal		
		M€	%		Pessoal	Operação	Investimento
2013	1.887,1	643,5	34,1	18.008	531,6 (82,6%)	89,7 (14,0%)	22,2 (3,4%)
2018	1.816,7	561,7	30,9	14.362	422,1 (75,2%)	72,6 (12,9%)	67,0 (11,9%)
2019	1.989,5	573,5	28,8	12.233	418,5 (73,0%)	72,5 (12,6%)	82,5 (14,4%)
2020	1.850,9	545,0	29,4	12.799	402,9 (73,9%)	76,5 (14,0%)	65,6 (12,1%)

Fonte: DGO (s.d.) e Direção Finanças Exército.

Da análise destes dados, verifica-se um acentuado decréscimo da despesa total, de 643,5 M€ em 2013 para 545,0 M€ em 2020, o que corresponde a uma diminuição de 98,5 M€ (15,3%) em sete anos. Esta tendência deveu-se, em grande parte, à descida nas despesas com pessoal, 128,7 M€, seguida das de operação. O investimento registou um incremento significativo a partir de 2018. Do ponto de vista do equilíbrio relativo entre agregados, a despesa com o pessoal registou uma diminuição do peso relativo de 82,6% em 2013 para 73,9% em 2020, depois de ter atingido o valor mais baixo em 2019 com 73%. Esta tendência, está, no entanto, fortemente relacionada com as dificuldades objetivas de recrutamento e retenção de Praças, bem como, com o incremento do investimento. O agregado do investimento, registou um considerável acréscimo nos três últimos anos, quando comparado com 2013, atingindo a paridade com as despesas de operação e manutenção. O agregado de operação e manutenção manteve-se relativamente constante entre 2018 e 2020, com aproximadamente 13%.

A execução da despesa do Exército nos últimos três anos e quando comparada com 2013, evidencia uma diminuição constante das despesas com pessoal, acompanhando a redução verificada no efetivo, mantendo, contudo, o peso relativo do seu agregado acima das metas traçadas para o equilíbrio.

#### 4.2.3.3. Força Aérea

A despesa da FA por agregados são as que se indicam no Quadro 15.

**Quadro 15 – Despesa da Força Aérea**

Ano	Despesa na defesa	Despesa Total		Efetivos	Despesas com pessoal		
		M€	%		Pessoal	Operação	Investimento
2013	1.887,1	357,0	18,9	6.577	243,9 (68,3%)	91,7 (25,7%)	21,4 (6,0%)
2018	1.816,7	368,7	20,3	6.615	209,9 (56,9%)	100,8 (27,4%)	58,0 (15,7%)
2019	1.989,5	435,6	21,9	5.277	213,6 (49,0%)	136,3 (31,3%)	85,8 (19,7%)
2020	1.850,9	408,1	22,0	5.872	211,7 (51,9%)	114,8 (28,1%)	81,6 (20,0%)

Fonte: DGO (s.d.) e Direção Finanças FA.



Da análise destes dados, verifica-se um aumento constante da despesa total, de 357 M€ em 2013 para 408,1 M€ em 2020, o que corresponde a um aumento de 51,1 M€ (14,3%) em sete anos. Esta tendência deveu-se, em grande parte, ao aumento nas despesas em investimento, 60,2 M€, seguida das de operação. O investimento registou um incremento significativo a partir de 2018. Do ponto de vista do equilíbrio relativo entre agregados, na despesa com o pessoal registou-se uma diminuição do peso relativo de 68,3% em 2013 para 51,9% em 2020, depois de se ter atingido o valor mais baixo em 2019 com 49%. Esta tendência, está, no entanto, fortemente relacionada com o aumento da despesa total (orçamento) e das despesas em operação e investimento. O agregado do investimento, registou um considerável acréscimo nos três últimos anos, quando comparado com 2013. O agregado de operação e manutenção tem oscilado acentuadamente no período considerado, entre os 25,7% e 31,3%.

A execução da despesa da FA nos últimos três anos e quando comparada com 2013, evidencia uma diminuição das despesas com pessoal, mantendo o peso relativo de todos os agregados dentro das metas traçadas para o equilíbrio.

#### 4.2.4. Síntese conclusiva

Da análise documental efetuada aos efetivos e à despesa da DN e dos ramos das FFAA, entre 2013 e 2020, e em resposta à QD2, conclui-se que:

- O efetivo nas FFAA em 2020 totaliza 26.645 militares, logo 11% abaixo do limiar mínimo da “D2020”;
- A despesa da DN cumpriu em 2019 e 2020 os rácios previstos na reforma;
- A análise por ramos, dadas as suas inalienáveis diferenças, nomeadamente a despesa em operação e em investimento, a distribuição dos agregados de despesa são substancialmente diferentes: na Marinha, situa-se em 65% para despesas com o pessoal, 17% para operação e 18% para investimento (65/17/18); no Exército é de 75/13/12 e na FA, tem uma estrutura próxima de 52/28/20.

### 4.3. Medidas de melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”

Apesar dos rácios da Reforma “D2020” terem sido cumpridos em 2019 e 2020, importa ter presente que em termos do CID e das métricas da OTAN, Portugal está longe de cumprir esse compromisso e de apresentar uns rácios equilibrados e perto da mediana que é onde PT se deve posicionar uma vez que se encontra, quer em população quer em RNB, na mediana dos países da OTAN.

Face ao volume dos orçamentos dos ramos, na ordem das centenas de milhões de euros, não se propõem medidas que poderiam contribuir para uma melhoria ínfima dos rácios. Por



exemplo, desativar uma unidade Regimental no Exército, que tem uma execução orçamental de 400.000 €/ano, conduz a uma redução, no máximo de 0,5% no rácio de operação e manutenção, ou seja, conforme referido por A. Coelho (entrevista por e-mail, 12 de fevereiro de 2021) e R. Pereira (entrevista por videoconferência, 9 de março de 2021), “não são alterações pontuais que resolvem o problema dos rácios da despesa, trata-se de um problema estrutural”.

Assim, conjugando as informações sobre os rácios, os desvios encontrados face aos objetivos definidos, as práticas desenvolvidas, obtidos nos OE1 e OE2, com outras informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas a *experts* na temática, formulam-se medidas de mitigação para aplicar no caso nacional dando-se resposta à QC.

– **Aumentar a despesa na defesa em percentagem do PIB**

Da análise de conteúdo da questão 1 da entrevista (Quadro 17/Apêndice E), conclui-se que 75% dos entrevistados concorda que se deverá aumentar a despesa na defesa e aproximar do compromisso de 2% assumido perante a OTAN. Conforme referido por M. Martins (entrevista presencial, 23 de março de 2021), “há a necessidade de não só robustecer, mas também de reconfigurar capacidades, algumas delas podem estar a ficar um pouco obsoletas face ao mundo que se anuncia um pouco mais perigoso”.

Em 2019 verificou-se o maior aumento percentual da despesa militar global (3,6%) desde 2010, atingindo-se também o valor mais elevado (1,917 biliões de dólares), representando 2,2% do PIB global (SIPRI, 2020). Relativamente a este assunto, Sir Michael Fallon, secretário de estado do Reino Unido de 2014 a 2017, refere que:

*[...] defence needs a bigger budget because the threats are real and growing: they are at our borders, across our waters, on our streets and in our homes... So let's release an extra £1 billion to fire up the defence budget this year, and set 2.5 per cent of GDP as our new target for the end of the Parliament.* (Fallon, 2018, cit. por Dempsey, 2018b)

Esta afirmação é comprovada por Roser (2016), numa análise dos conflitos de 1946 a 2016, constatando-se que no período de 2013 a 2016 o número de mortes em conflitos violentos foi sempre superior a 100.000 por ano, o que não se verificava desde 1988<sup>4</sup>. Também decorrente do estudo sobre o número de conflitos registados por ano, de 1946 a 2019, Pettersson, Therese, & Magnus (2020), verificam que de 2015 a 2019 ocorrem mais de 50 conflitos por ano (com intervenção de Estados), e que este limiar apenas foi ultrapassado em 1991 e 1992.

---

<sup>4</sup> Excetuando o ano de 1994 com 547.636 mortes, sendo 509.208 resultantes do genocídio do Ruanda.



#### – **Racionalizar os recursos humanos das FFAA**

Da análise de conteúdo da questão 2 da entrevista (Quadro 18/Apêndice E), conclui-se que a totalidade dos entrevistados concordam que os efetivos, entre 30.000 e 32.000 estão bem dimensionados. J. Palma (entrevista presencial, 30 de março de 2021) e R. Pereira (*op. cit.*) consideram que o rácio componente operacional/componente fixa nos respetivos ramos, Marinha e Exército, está equilibrado. Também, 60% dos entrevistados consideram que é fundamental “criar atratividade suficiente dentro das FFAA e para as FFAA, para atrair bons quadros e bons militares” (M. Martins, *op.cit.*).

Pela análise documental (*cf.* Quadro 10), Portugal tem o segundo maior efetivo dos 11 países, superior aos da BE, NO e DK, no entanto apresenta uma capacidade inferior em meios projetáveis, pelo que se considera existir margem para melhorar esta métrica da OTAN.

#### – **Racionalização de estruturas**

Da análise de conteúdo da questão 3 da entrevista (Quadro 19/Apêndice E), 80% dos entrevistados consideram que ainda poderá existir margem para ajuste ao nível da racionalização de estruturas. Concentrar-se capacidade em menos unidades, mantendo-se e até incrementando o produto operacional, através da partilha de estruturas de apoio e assim libertar pessoas e meios para a componente operacional (D. Gaspar, entrevista por e-mail, 15 de março de 2021). A. Coelho (*op.cit.*) referiu que um aspeto que poderá ser implementado (ou revisto) é o da reorganização do dispositivo de forma a estar ajustado à estrutura de recursos humanos.

Existem relações entre as respostas e o cargo desempenhado, na medida que todos os Vice-chefes de Estado-Maior referem que a concentração conduz à redução da resiliência do país, e que esta é hoje uma dimensão, até da edificação de capacidade, muito relevante. A implantação territorial mostrou-se fundamental para apoio aos problemas causados pela pandemia COVID19 e faz a diferença sempre que é necessário intervir em resultado de catástrofes ou calamidades (R. Pereira, *op. cit.*).

#### – **Aumento da despesa em investimento**

Da análise de conteúdo da questão 4 da entrevista (Quadro 20/Apêndice E), todos os entrevistados consideram que se deveria aumentar a despesa em investimento, entre os quais, 60% referem expressamente vantagens para as FFAA e para o país, nomeadamente, “aceder a sistemas de armas mais recentes, com melhores capacidades e conseqüentemente com uma exploração mais eficiente, podendo-se atingir um efeito multiplicador no produto operacional” (D. Gaspar, *op.cit.*); umas FFAA mais credíveis e mais modernas (J. Palma, *op. cit.*). M. Martins



(*op. cit.*), referiu que é bom para o país porque se criam tecnologias de ponta e que os *smart investments* na área da defesa produzem grande retorno e valor acrescentado ao fim de uns anos.

– **Melhoria da despesa com o pessoal**

Da análise de conteúdo da questão 5 da entrevista (Quadro 21/Apêndice E), todos os entrevistados consideram que a percentagem de despesa com pessoal e o valor que ela assume é influenciado pelo valor global do orçamento, e pela composição da despesa. O caminho para reduzir o peso percentual de gastos na rubrica de pessoal pode ser feito pela sua redução objetiva ou então pelo aumento das restantes. A manutenção de um efetivo em situação de reserva, tendo em conta que é um efetivo essencialmente pertencente a postos mais elevados, tem também custos (A. Coelho, *op.cit.*). J. Palma (*op. cit.*) referiu que pode ser necessário investir mais para se encontrar determinados equilíbrios (*break-even*) entre pessoal e capacidades.

– **Reserva operacional e estruturas conjuntas**

Quer pela análise de conteúdo da questão 6 da entrevista (Quadro 22/Apêndice E) quer pela análise documental, não foi validada a criação do conceito de reserva operacional, nem que estruturas conjuntas conduzem à melhoria dos rácios da despesa. Contudo, 60% dos entrevistados consideram que a “colocação de estruturas ao nível conjunto é um conceito que sendo bem aplicado poderá gerar as economias de escala, mas a sua aplicação tem de ser muito bem conjugada e coordenada com os ramos para que se atinjam os níveis de eficiência esperados, sem nunca comprometer os níveis de serviço nessas áreas” (D. Gaspar, *op.cit.*).



## 5. Conclusões

A crise financeira que atingiu Portugal em 2010/2011 levou o Governo a adotar um conjunto de medidas tendentes a alterar a trajetória recessiva do País e a retomar o crescimento económico. O Programa do XIX GC, incorporou 18 medidas estruturais orientadoras da política de DN, estabelecendo um modelo de reforma da DN e das FFAA norteado para a sustentabilidade, tendo em vista a racionalização e a eficiência da despesa militar. Este modelo, apurado pela RCM n.º 26/2013, e designado de Reforma “Defesa 2020”, estabelece medidas de racionalização de estruturas e recursos das FFAA e aponta, como uma das áreas de melhoria, o equilíbrio das despesas entre os vários agregados orçamentais, colocando o limite de efetivos militares entre 30.000 e 32.000, incluindo a reserva na efetividade de serviço. Deste documento resultou a Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na DN e nas FFAA, publicada pelo Despacho n.º 7527-A/2013, e a Diretiva Ministerial Complementar para o mesmo fim, divulgada pelo Despacho n.º 7234-A/2014, onde vem quantificado o reequilíbrio desejado entre os agregados de despesa no universo da DN, sendo 60% em pessoal, 25% em operação e manutenção e 15% em investimento, desígnio a atingir, progressivamente, até dezembro de 2020.

A despesa da defesa e respetivos rácios, é também um tema extremamente importante para a OTAN que desde 1949 recolhe anualmente esses dados dos aliados, analisa-os e elabora um relatório, que constitui uma base sólida de comparação do esforço de defesa dos membros da Aliança. A assinatura do CID pelos aliados da OTAN na cimeira de Gales em 2014, em que se comprometeram a alocar para a defesa 2% do seu PIB, e destes, 20% em equipamento, reflete a preocupação da Organização em assegurar FFAA modernas e que dispõe da gama de capacidades necessárias para cumprir todo o espectro de missões.

Assim, volvidos sete anos do início da Reforma “D2020” e tendo-se atingido o seu horizonte de aplicação em 2020, verificou-se em que medida os ramos atingiram os seus propósitos, nomeadamente ao nível da evolução da despesa e do peso relativo dos principais agregados.

O **objeto de estudo** centrou-se nos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das FFAA, e foi delimitado nos domínios: (i) **tempo**, compreendendo o momento presente com recolha de dados a partir da publicação da reforma “D2020”; (ii) **espaço**, aos ramos das FFAA portuguesas e de alguns países membros da OTAN; (iii) **conteúdo**, à despesa em percentagem do PIB, respetivos rácios e efetivos.



Neste contexto, a investigação orienta-se pela **QC** – *que medidas podem contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”?*

O **procedimento metodológico** seguido está sustentado num processo de raciocínio **indutivo**, assente numa estratégia de investigação **mista**, e no **estudo de caso** como desenho de pesquisa. Em termos de recolha de dados recorreu-se à análise documental e a entrevistas semiestruturadas. O estudo foi desenvolvido em duas fases, em que na primeira releva-se a elaboração do modelo de análise e do projeto de investigação. Na segunda fase procedeu-se à recolha de dados, à sua análise e apresentação. O estudo está organizado em cinco capítulos: a introdução; o enquadramento teórico e concetual; a metodologia e método; a análise dos resultados e respostas às QD e QC; e as conclusões.

Relativamente ao OE1 – *analisar a estrutura da despesa das FFAA de países membros da OTAN* – e em resposta à QD1, efetuou-se uma análise documental aos efetivos, à percentagem da despesa face ao PIB e respetivos rácios, e às capacidades projetáveis de dez países aliados, selecionados por terem população e efetivos militares semelhantes a Portugal.

Desta análise apurou-se que Portugal, nesse universo:

- Encontra-se na mediana em termos do RNB e da percentagem do PIB afeta à defesa;
- Tem o segundo maior efetivo, mas que não se reflete em termos das forças projetáveis;
- Tem uma estrutura da despesa muito desequilibrada e distante da mediana.

Se a “D2020” visava obter ganhos de eficiência, economias de escala e equilibrar os rácios de despesa, no sentido de os aproximar das melhores práticas internacionais e numa perspetiva de melhoria contínua do produto operacional da DN, face aos resultados, estes propósitos não se verificam.

No que respeita ao OE2 – *analisar a estrutura da despesa dos ramos das FFAA* – e para responder à QD2 que o concretiza, efetuou-se a análise documental aos efetivos e à despesa da DN de 2013 a 2020 e, por ramos, em 2013 e nos últimos três anos de implementação da reforma. Desta análise concluiu-se que o efetivo nas FFAA em 2020 totaliza 26.645 militares (11% abaixo do limiar mínimo da “D2020”), e que, ao nível da DN, os rácios da despesa foram cumpridos em 2019 e 2020. Em termos dos ramos, dadas as suas diferenças, concluiu-se que a estrutura da despesa da Marinha, em termos de percentagem, situa-se, numa conjuntura estável, em 65/17/18, respetivamente para despesas com o pessoal, para operação e para investimento; a do Exército em 75/13/12; e a da Força Aérea em 52/28/20.

Por último, o OG – *propor medidas que contribuam para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”* – e a resposta à QC, baseia-se na análise documental e do conteúdo



das entrevistas semiestruturadas realizadas a altas entidades dos ramos das FFAA e do MDN. Embora em termos de DN os rácios da “D2020” tivessem sido cumpridos, é importante considerar que Portugal, na generalidade, não cumpre as métricas e os compromissos assumidos perante a OTAN. Tendo em conta que a relevância internacional de um Estado está cada vez mais dependente da sua capacidade e da sua disponibilidade para dar um contributo ativo para a manutenção da paz e da segurança internacionais, e que as ameaças são reais, permanentes e em crescente número e violência, é essencial aumentar a despesa em percentagem do PIB conforme referido por 75% dos entrevistados e de acordo com os compromissos assumidos por Portugal com a OTAN. Em seguida, deve-se aplicar bem e de forma equilibrada os recursos atribuídos, e procurar que os rácios de despesa na defesa de Portugal, de 72/12/16, convirjam para valores próximos da mediana dos países da OTAN, que é de 48/22/24.

Em termos de efetivo das FFAA, verifica-se que mesmo com 28,6 mil militares utilizados na análise, Portugal está acima da linha de tendência, mas que não se reflete nas contribuições para forças projetáveis da OTAN. A melhoria da componente operacional das FFAA é fundamental e imperativa.

A possibilidade de racionalizar estruturas, reorganizar o dispositivo e desativar unidades foi apontada por 80% dos entrevistados como sendo ainda exequível, mas que conduz à redução da resiliência do país.

O aumento da despesa na defesa deve ser refletido no agregado operação e fundamentalmente em investimento em equipamento. As FFAA precisam de sistemas de armas recentes e compatíveis com as novas ameaças. Caso a despesa seja efetuada através da indústria nacional traria valor acrescentado para o país.

A melhoria do rácio da despesa com o pessoal, tendo em conta que os vencimentos nos postos e categorias mais baixas estão perto do salário mínimo nacional, só pode ser feita pelo aumento das restantes rubricas.

Como **contributos para o conhecimento**, fica-se com uma imagem abrangente da forma como dez dos aliados de Portugal utilizam os seus recursos, e qual a sua capacidade em termos de projeção de forças, relacionando-a com o respetivo RNB, permitindo identificar aqueles que colocam um maior esforço na defesa. Fica-se também a conhecer a estrutura da despesa dos ramos das FFAA e o grau de sucesso da reforma. Adicionalmente, as propostas apresentadas, decorrentes da investigação, possibilitam melhorar os rácios da despesa.

A **principal limitação da investigação** foi a abrangência do estudo aos três ramos das Forças Armadas, que conjugadas com as limitações formais impostas num trabalho desta



natureza impossibilitaram o aprofundamento dos determinantes da estrutura da despesa dos ramos, bem como a necessidade de retirar os conceitos da «amplitude de controlo» e do «rácio *tooth-to-tail*», constantes no modelo de análise inicial e desenvolvidos no projeto de investigação.

Considera-se pertinente que **estudos futuros**, procurem analisar os conceitos ora mencionados da «amplitude de controlo», genericamente vista como um fator crítico da eficiência organizacional (Fleet e Bedeian, 1977, p. 356), e o rácio *tooth-to-tail* definido pelo número de tropas numa organização militar empregada em funções de combate versus o número que opera em funções não-combatentes (McGrath, 2007, p. 2), nas FFAA como um todo e em cada um dos seus ramos, comparando-os com outras organizações.

Relativamente a **recomendações de ordem prática**, identifica-se a necessidade do Estado-Maior General das Forças Armadas e os ramos dedicarem nos seus relatórios de atividades anuais, uma análise às sete métricas da OTAN, embora adaptada às suas circunstâncias.



## Referências bibliográficas

- Danish Armed Forces. (s.d.). Home [Página *online*]. Retirado de <https://forsvaret.dk/en/>
- Danish Ministry of Defence. (s.d.). Home [Página *online*]. Retirado de <https://fmn.dk/en/>
- Decreto-Lei n.é 241/2015, de 15 de outubro (2015). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2016*. Diário da República, 1. Série, 202, 8978-8981. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.é 26/2002, de 14 de fevereiro (2002). *Aprova os códigos de classificao econmica das receitas e das despesas públicas*. Diário da República, 1. Série, 38, 1156-1190. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-lei n.é 29/2021, de 28 de abril (2021). *Procede à primeira alterao ao Decreto-Lei n.é 249/2015, de 28 de outubro, que aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar (IUM)*. Diário da República, 1. Série, 82, 7-12. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.é 31/2015, de 4 de março (2015). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2015*. Diário da República, 1. Série, 44, 1304-1308. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.é 4/2020, de 13 de fevereiro (2020). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2020*. Diário da República, 1. Série, 31, 2-8. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.é 40/2019, de 22 de março (2019). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2019*. Diário da República, 1. Série, 58, 1686-1689. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.é 7/2018, de 9 de fevereiro (2018). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2018*. Diário da República, 1. Série, 29, 898-901. Lisboa: Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.é 84/2016, de 21 de dezembro (2016). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2017*. Diário da República, 1. Série, 243, 4771-4773. Lisboa: Defesa Nacional.
- Delgado, C. V. (2017). *O impacto da Reforma «Defesa 2020» no modelo de financiamento das Forças Armadas* (Trabalho de Investigao Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Dempsey, N. (2018a). The two NATO targets: Which countries are hitting the mark? [Página *online*]. Londres: House of Commons Library. Retirado de



- <https://commonslibrary.parliament.uk/the-two-nato-targets-which-countries-are-hitting-the-mark/>
- Dempsey, N. (2018b). The Spending of the Ministry of Defence (Document CDP 2018/0043, 22 Feb) [Página *online*]. Londres: House of Commons Library. Retirado de The Spending of the Ministry of Defence - House of Commons Library (parliament.uk)
- Despacho n.º 7234-A/2014, de 29 de maio (2014). *Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na defesa nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”*. Diário da República, 2.ª série, 105, 14384(2)-14384(3). Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio (2013). *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas*. Diário da República, 2.ª série, 111, 18986(2)-18986(4). Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- DGO (Direção-Geral do Orçamento). (s.d.). Conta Geral do Estado [Página *online*]. Retirado de <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado>
- Fernandes, J. F. (2017). *O impacto da RCM 26/2013 de 19ABR (Defesa 2020) e da mais recente revisão da LPM (23/12/2014) no planeamento de defesa militar. Consequências e estimativas para o pós 2020* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior 2016/17). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Fleet, D. D., & Bedeian, A. G. (1977). A History of the Span of Management. *Academy of Management Review*, 2(3), 356-372. doi: <https://doi.org/10.5465/amr77>
- GFP. (s.d.). Global Firepower 2021 [Página *online*]. Retirado de <https://www.globalfirepower.com/>
- Honorato, C., Tendeiro, R., Castro, J., & Cabral, S. (2016). *O impacto da Resolução do Conselho de Ministros N.º 26/2013 de 19 de abril, Reforma “Defesa 2020”, na gestão dos recursos de Defesa. Consequências e perspetivas para o pós 2020* (Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/17). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- IISS (International Institute for Strategic Studies). (2021). *The Military Balance 2021*. Londres: Routledge Journals.
- IMF (International Monetary Fund). (2021, abril). World Economic Outlook Database: April 2021. Retirado de World Economic Outlook Database, April 2021 (imf.org)
- ISO. (s.d.). ISO 3166 Country Codes [Página *online*]. Retirado de <https://www.iso.org/iso-3166-country-codes.html>



- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio*. Diário da República, 1.ª Série, 114. 2982 a 2985. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 - A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 167. 4597 a 4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio (2015). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto*. Diário da República, 1.ª Série, 95. 2554 a 2558. Lisboa: Assembleia da República.
- Lithuanian Armed Forces. (s.d.). Home [Página online]. Retirado de <https://kariuomene.kam.lt/en/home.html>
- Mateus, P. R. (2014). *As reformas da Defesa Nacional e a identidade das Forças Armadas*. (Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2013/14). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- McGrath, J. J. (2007). *The other end of the spear: The Tooth-to-Tail Ratio in modern military operations*. Kansas: Combat Studies Institute Press.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015). Defesa 2020. Lisboa: Autor. Retirado de [https://www.defesa.gov.pt/pt/documentos/40\\_Defesa-2020](https://www.defesa.gov.pt/pt/documentos/40_Defesa-2020)
- Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria. (s.d.). Home [Página online]. Retirado de <https://www.mod.bg/en/index.php>
- NEP/INV-001 (A1). (2020a). *Procedimentos relativos à elaboração de trabalhos de investigação realizados no âmbito de cursos que não atribuem grau académico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NEP/INV-003 (A3). (2020b). *Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no IUM*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Netherlands Ministry of Defence. (s.d.). Home [Página online]. Retirado de <https://english.defensie.nl/>
- Norwegian Armed Forces. (s.d.). Home [Página online]. Retirado de <https://www.forsvaret.no/en>
- Norwegian Ministry of Defence. (s.d.). Ministry of Defence [Página online]. Retirado de <https://www.regjeringen.no/en/dep/fd/id380/>



- OTAN. (2014a). *Report on the defence input and output metrics 2011 to 2013* (Documento classificado “NATO Restricted”, PO(2014)0350, 26 de maio). Bruxelas: Autor.
- OTAN. (2014b, 5 de setembro). Wales Summit Declaration [Página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/Wales\\_Summit\\_Declaration](https://www.nato.int/Wales_Summit_Declaration)
- OTAN. (2016, 9 de julho). Warsaw Summit Communiqué [Página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm#def-det](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#def-det)
- OTAN. (2018). *NATO Defence Expenditure Definition* (Documento PO(2018)0048, 2 de fevereiro). Bruxelas: Autor.
- OTAN. (2020). *Metrics Annex 2020* (Documento classificado “NATO Restricted”, AC/281-N(2020)0034 (R), 24 de julho). Bruxelas: Autor.
- OTAN. (2021a, 16 de março). Information on defence expenditures [Página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49198.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm)
- OTAN. (2021b, 16 de março). Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020) [Página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_182242.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_182242.htm)
- OTAN. (2021c, 4 de janeiro). Funding NATO [Página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm)
- Pettersson, Therese, & Magnus, . (2020). Organized violence, 1989-2019. *Journal of Peace Research*, 57(4). Retirado de <https://ucdp.uu.se/encyclopedia>
- Pordata. (2021, 29 de março). Produto Interno Bruto na óptica da produção (base=2016) [Página *online*]. Retirado de <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2011). Programa do XIX Governo Constitucional. Retirado de <https://www.parlamento.pt/Documents/prg-XII-1>
- Rego, A., Cunha, M. P., & Meyer Jr., V. (2019). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 17(2), 45-57. doi: <https://doi.org/10.12660/rgplp.v17n2.2018.78224>
- Resolução do Conselho de Ministros n.é 19/2013, de 21 de março (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1. Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.é 26/2013, de 11 de abril (2013). *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»*. Diário da República, 1. Série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.



- Roser, M. (2016). *War and Peace*. OurWorldInData.org. [Página *online*]. Retirado de <https://ourworldindata.org/war-and-peace>
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.<sup>a</sup> ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, L. A. B., Damásio, L. F. B., & Sousa, J. G. A. (2012). A racionalização de recursos humanos nas Forças Armadas. *Boletim Ensino e Investigação*, (13), 77-104.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia científica para elaboração escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Silva, M. N., Lopes, T., & Rodrigues, A. J. (2016). *Avaliação da Reforma "Defesa 2020": Estado de implementação e impacto* (Trabalho de Investigação de Grupo do Curso de Promoção a Oficial General 2015/16). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- SIPRI. (2019). Trends in World Military Expenditure, 2018 [Página *online*]. Retirado de <https://sipri.org/publications/2019/trends-world-military-expenditure-2018>
- SIPRI. (2020, 27 de abril). Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \$1917 billion in 2019 [Página *online*]. Retirado de <https://sipri.org/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-reaching-1917-billion>



## **Anexo A – Definição de despesa na defesa na OTAN**

### **NATO defence expenditure definition**

North Atlantic Treaty Organization (NATO) defines defence expenditure as payments made by a national government specifically to meet the needs of its armed forces, those of Allies or of the Alliance. A major component of defence expenditure is payments for Armed Forces financed from within the Ministry of Defence (MoD) budget. Armed Forces include Land, Maritime and Air forces as well as Joint formations such as Administration and Command, Special Operations Forces, Medical Service, Logistic Command etc. They might also include "Other Forces" like Ministry of Interior troops, national police forces, gendarmerie, carabinieri, coast guards etc. In such cases, expenditure should be included only in proportion to the forces that are trained in military tactics, are equipped as a military force, can operate under direct military authority in deployed operations, and can, realistically, be deployed outside national territory in support of a military force. Also, expenditure on Other Forces financed through the budgets of ministries other than MoD should be included in defence expenditure.

Pension payments made directly by the government to retired military and civilian employees of military departments should be included regardless of whether these payments are made from the budget of the MoD or other ministries.

Expenditure for peacekeeping and humanitarian operations (paid by MoD or other ministries), the destruction of weapons, equipment and ammunition,

contributions to eligible NATO-managed trust funds, and the costs associated with inspection and control of equipment destruction are included in defence expenditure.

Research and development (R&D) costs are to be included in defence expenditure. R&D costs should also include expenditure for those projects that do not successfully lead to production of equipment.

Expenditure for the military component of mixed civilian-military activities is included, but only when the military component can be specifically accounted for or estimated.

Expenditure on NATO common infrastructure is included in the total defence expenditure of each Ally only to the extent of that nation's net contribution.

War damage payments and spending on civil defence are both excluded from the NATO definition of defence expenditure.

NATO uses United States dollars (USD) as the common currency denominator. The exchange rate applied to each Ally is the average annual rate published by the International Monetary Fund (IMF).

#### **Note to readers:**

Iceland has no armed forces. For nations of the Euro zone, and Montenegro, monetary values in national currency are expressed in Euros for all years. Latvia adopted Euros from 2014 and Lithuania from 2015. Montenegro joined the Alliance in 2017 and North Macedonia in 2020.



To avoid any ambiguity, the fiscal year has been designated by the year which includes the highest number of months: e.g. 2020 represents the fiscal year 2020/2021 for Canada and United Kingdom, and the fiscal year 2019/2020 for the United States. Because of rounding, the total figures may differ from the sum of their components.

**Conventional signs:**

- e estimated
- nil
- .. not available
- | break in continuity of series
- . decimal point

**Nomenclature of NATO defence expenditure:**

- 1 Operating costs**
  - 1.1 *Military personnel* (Pay and allowances, Employer's contributions to retirement funds, Other)
  - 1.2 *Civilian personnel* (Pay and allowances, Employer's contributions to retirement funds)
  - 1.3 *Pensions* (Paid to military retirees; Paid to civilian retirees)
  - 1.4 Operations and maintenance (Ammunition and explosives (excluding nuclear), Petroleum products, Spare parts, Other equipment and supplies, Rents, Other operations and maintenance)
- 2 Procurement and construction**
  - 2.1 Major equipment (Missile systems, Missiles (conventional weapons), Nuclear weapons, Aircraft, Artillery, Combat vehicles, Engineering equipment, Weapons and small arms, Transport vehicles, Ships and harbour craft, Electronic and communications equipment)
  - 2.2 *National military construction*
  - 2.3 *NATO common infrastructure* (Expenditure as host nation, Payments to other nations, Receipts from other nations, Land and utilities)
- 3.1 **Research and development** -Devoted to major equipment
- 3.2 **Research and development** - Other
- 4 Other expenditure**
- 5 Total**
- 6 Statistical discrepancy
- 7 Adjusted total**

**Main categories of defence expenditure:**

- Equipment – lines 2.1 + 3.1
- Personnel – lines 1.1 + 1.2 + 1.3
- Infrastructure – lines 2.2 + 2.3
- Other – lines 1.4 + 3.2 + 4

Fonte: OTAN (2021b)



## Apêndice A – Resumo da legislação enquadrante do tema

### **PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL – MEDIDAS**

- Racionalizar a despesa militar, através da melhor articulação entre os ramos FFAA e uma maior eficiência na utilização de recursos;
- Reorganizar e racionalizar o MDN e estrutura superior FFAA;
- Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais;
- Promover o reagrupamento geográfico dos órgãos superiores de DN, pelo aproveitamento racional instalações existentes e alienação das não necessárias;
- Racionalizar os recursos humanos das FFAA, privilegiando sempre a componente operacional.

### **RCM N.º 19/2013, DE 21 DE MARÇO – CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL**

- **Vetor de ação estratégica:** Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional
- **Linhas de Ação Prioritárias:**
  - Rentabilizar meios e capacidades;
  - Adaptar e racionalizar estruturas.

### **RCM N.º 26/13, DE 11 DE ABRIL – REFORMA “DEFESA 2020”**

- **Orientações para o Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa**
  - Equilibrar os rácios de despesa entre as componentes de Pessoal/Operação/Investimento;
  - Orçamento da defesa nacional 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB;
  - Efetivo máximo das FFAA entre 30.000 e 32.000 militares.
- **Orientações para a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA**

### **DESPACHO N.º 7527-A/2013, DE 31 DE MAIO**

- **Tarefas do Planeamento Estratégico**
  - Orçamento da defesa nacional 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB;
  - Reequilibrar os agregados de despesa (60% pessoal, 25% operação e manutenção e 15% investimento em capacidades, incluindo, investigação, desenvolvimento e inovação, progressivamente e até 2020;
  - Efetivo entre 30.000 e 32.000 militares.
- **Tarefas reorganização macroestrutura da DN e das FFAA**

### **DESPACHO N.º 7234-A/2014, DE 29 DE MAIO**

- **Tarefas do Planeamento Estratégico**
  - Ajustar os rácios de despesa, progressivamente, até 2020;
  - Redimensionar o efetivo de pessoal das FFAA, que permita atingir o objetivo definido até 31Dec20.
- **Tarefas da reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA**



## Apêndice B – Modelo de análise

<b>Tema</b>	Os rácios da despesa da “Defesa 2020” e a especificidade dos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas.					
<b>Objetivo Geral</b>	Propor medidas que contribuam para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”.					
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Questão Central</b>	Que medidas podem contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”?				
	<b>Questões Derivadas</b>	<b>Conceitos estruturantes</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Técnicas de recolha de dados</b>
<b>OE1</b> Analisar a estrutura da despesa das FFAA de países membros da OTAN.	<b>QD1</b> Qual a estrutura da despesa das FFAA de países membros da OTAN?	- Despesa na defesa na OTAN; - Métricas.	- Rácios [efetivos, despesa (geral em % PIB, pessoal, investimento, operação)]; - Desvios face aos objetivos; - Medidas de mitigação (boas práticas).	Métrica 1	Despesa % PIB	Análise documental  e Entrevistas semiestruturadas
				Métrica 2	Despesa com o pessoal	
					Despesa em investimento	
					Despesa em operação	
Efetivos FFAA	Número efetivos					
Métrica 4 Forças Projetáveis	Número de militares					
	Número de aeronaves					
	Número de navios					
<b>OE2</b> Analisar a estrutura da despesa dos ramos das FFAA.	<b>QD2</b> Qual a estrutura da despesa dos ramos das FFAA?	- Reforma “Defesa 2020”	- Rácios [efetivos, despesa (geral em % PIB, pessoal, investimento, operação)]; - Desvios face aos objetivos; - Medidas de mitigação (boas práticas).	Orçamento das FFAA	Valor absoluto e percentagem do PIB	
				Despesa	Despesa com o pessoal	
					Despesa em investimento	
					Despesa em operação	
Efetivos	Número de efetivos					



## Apêndice C – Participantes no estudo

No Quadro 16 apresenta-se a lista dos entrevistados e faz-se a classificação de cada uma das entrevistas.

Optou-se pela realização de uma entrevista semiestruturada com questões abertas. Quanto ao número de sujeitos, as entrevistas foram todas individuais (Sarmiento, 2013).

Todas as entrevistas encontram-se documentadas em suporte digital com a devida anuência dos entrevistados.

**Quadro 16 – Entidades entrevistadas e classificação das entrevistas**

N.º	Cargo	Entrevistado	Data da Entrevista	Tipo	Modo
	Antigo membro CARDN. Atualmente, desempenha cargo no NRDC-ESP	Coronel João Luís Rodrigues Leal	30/10/2020	Exploratória	Presencial
	Antigo Presidente CARDN	Major-general Carlos Pinheiro Chaves	05/01/2021	Exploratória	Telefone
	Diretor coordenador do Estado-Maior do Exército	Major-general João Boga de Oliveira Ribeiro	06/01/2021	Exploratória	Telefone
	Chefe da Divisão de Recrutamento e Efetivos Militares/DGRDN	Dr. António Valdemar Ideias Cardoso	29/01/2021	Exploratória	Telefone
	Chefe de Gabinete do Diretor de Finanças do Exército.	Coronel Almeida da Silva	09/02/2021	Exploratória	Telefone
	Chefe da Divisão de Recursos/EMFA	Coronel João Paulo Pires	18/03/2021	Exploratória	Telefone
E1	Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional	Dr. Alberto António Rodrigues Coelho	12/02/2021	Confirmatória	<i>e-mail</i>
E2	Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército	Tenente-general Rui David Guerra Pereira	09/03/2021	Confirmatória	Vídeo conferência
E3	Diretor de Finanças da Força Aérea	Brigadeiro-general David José Gaspar	15/03/2021	Confirmatória	<i>e-mail</i>
E4	Vice-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea	Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins	23/03/2021	Confirmatória	Presencial
E5	Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada	Vice-almirante Jorge Manuel Novo Palma	30/03/2021	Confirmatória	Presencial



## **Apêndice D – Guião da entrevista semiestruturada**

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL 2020/2021  
TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

### **Guião de Entrevista**

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Ministro(a)/Diretor(a) / Meu General / Senhor Almirante,

Sou o Coronel Eduardo Pombo, do Exército, e no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2020/21 estou a realizar um Trabalho de Investigação Individual, subordinado ao tema “*Os rócios da despesa da “Defesa 2020” e a especificidade dos determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas*”, tendo como orientador o Exmo. Senhor Contra-Almirante AN Nelson Alves Domingos.

É um trabalho (estudo) que segue o método científico, pelo que deve cumprir determinados requisitos. Entre eles, e neste caso, recolher informação através de entrevistas a entidades com elevadas responsabilidades na estrutura superior dos ramos e da defesa nacional, com participação ativa na aprovação dos Planos de Atividades e Planos Estratégicos dos ramos das Forças Armadas, e/ou um reconhecido especialista na matéria em apreço, a reforma “Defesa 2020”. Sendo Vossa Excelência uma destas entidades venho solicitar a sua disponibilidade para responder às questões da presente entrevista que se encontra dividida em dois grupos.

Os dados recolhidos serão usados exclusivamente, no estrito domínio académico, no contexto da realização deste estudo, sendo tratados de forma confidencial e anónima, se assim o desejar.

### **Enquadramento**

A reforma “Defesa 2020”, era uma reforma que definia um novo modelo para a Defesa Nacional e que estabelecia umas Forças Armadas mais modernas, mais operacionais e sustentáveis, integradas num edifício conceptual e legislativo coerente e organizado, com os seus recursos otimizados e com um claro aumento de eficiência das estruturas.

Com interesse para o presente trabalho, a reforma considerou essencial equilibrar os rócios de despesa entre as componentes de pessoal (60%), investimento (15%) e operação (25%); definiu em 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB como o compromisso estável para o orçamento da defesa



nacional; e ao nível dos recursos humanos, previu a sua adequação a um efetivo máximo das Forças Armadas entre os 30.000 e 32.000 militares.

### **Objetivo do trabalho**

O objeto de estudo centra-se nos “determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas”. O objetivo geral do Trabalho de Investigação é o de propor medidas que contribuam para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”, pelo que, elegi a seguinte questão central: “que medidas podem contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”?”

Importa também, terminado o prazo de vigência da reforma, analisar como cada ramo das Forças Armadas procurou atingir os referidos rácios de despesa, determinar o seu grau de sucesso, e apurar as causas de eventuais desvios na prossecução dos seus objetivos.

### **O objetivo da entrevista**

Pretende-se com esta entrevista, compreender quais os determinantes da estrutura da despesa dos ramos das Forças Armadas e que medidas poderão contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”.

### **Dados sobre a entrevista**

Nome do entrevistado, cargo, data e local da entrevista.

### **Nesse sentido coloco as questões seguintes:**

1. Tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, a “Defesa 2020” definiu em 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do Produto Interno Bruto (PIB) como o compromisso estável para o orçamento da defesa nacional. Sabendo-se que desde 2006 que a OTAN recomenda uma despesa na defesa de 2% do PIB, que reiterou essa intenção na cimeira de Gales em 2014, e que Portugal tem tido uma despesa de cerca de 1,4% do PIB, **considera que Portugal deve aumentar o orçamento para a Defesa Nacional e que se deveria fazer um esforço para cumprir o compromisso da OTAN de 2%? Considera que os recursos financeiros que têm sido atribuídos são suficientes para sermos um membro credível dentro da OTAN?**
2. Ao nível dos recursos humanos, e considerando a análise estratégica dos quadros de empenhamento mais prováveis, a “Defesa 2020” previu a sua adequação a um efetivo



máximo das Forças Armadas entre os 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço. **Considera que os efetivos militares estão bem dimensionados para o produto operacional das Forças Armadas? Considera que a componente operacional e a componente fixa do Sistema de Forças Nacional, está bem dimensionada?**

3. O programa do XIX Governo constitucional, previa cinco medidas com impacto na reforma Defesa 2020:
- Reorganizar e racionalizar o MDN e a estrutura superior das Forças Armadas, apostando na coordenação e na exploração de sinergias que entre ambos existem;
  - Promover o reagrupamento geográfico dos órgãos superiores de DN, pelo aproveitamento racional das instalações existentes e alienação das não necessárias;
  - Racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os ramos das Forças Armadas e uma maior eficiência na utilização de recursos;
  - Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais (“O dispositivo territorial deve ser redimensionado, tendo como objetivo final uma redução efetiva de 30%, ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos das Forças Armadas [Reforma “Defesa 2020”]).
  - Racionalizar os recursos humanos das Forças Armadas, privilegiando sempre a componente operacional.

**Relativamente às cinco medidas ora enunciadas, em especial a medida «d. Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais», que ações ainda podem ser adotadas e porquê?**

4. Sobre a despesa em investimento. Considerando que a OTAN recomenda que os seus estados-membros atinjam o patamar de 20% de despesa em investimento, que a mediana dos países da OTAN se situa nos 23%, com valor máximo de 38%, e Portugal apresenta um investimento de 17%, **considera que se deveria aumentar este agregado de despesa? Quais os benefícios que podem decorrer para as Forças Armadas e para o país?**
5. Considerando que a mediana da despesa em pessoal dos países da OTAN se situa nos 52%, com valores mínimos de 34% (Reino Unido) e 36% (Noruega), e que Portugal, no mesmo relatório apresentava o valor de 80%, **em seu entender, quais as razões que determinam a elevada (percentagem) da despesa com o pessoal? Que medidas poderiam contribuir para se reduzir a (percentagem) despesa neste agregado?**



6. Através da análise da estrutura orgânica (macroestrutura) das Forças Armadas de países da OTAN semelhantes a Portugal, como sejam a Bélgica, Dinamarca, Noruega e Países Baixos, foi possível constatar que as mesmas apresentam uma forte componente de conjunto (cerca de 30% do efetivo total das Forças Armadas, no caso da Bélgica e Noruega – Portugal tem 10%) e dispõem, em alguns casos, de uma reserva operacional. **Considera que, por exemplo, o conceito de Reserva Operacional e a colocação ao nível conjunto (do Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA] ou MDN) de determinados órgãos de base comuns aos três ramos, revertendo os recursos humanos racionalizados para a componente operacional, poderiam contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”?**

[Exemplos: Apoio logístico (p.ex. alimentação) / Aquisições / Campos de Treino / Centro de Media e Comunicação / Departamento de Segurança / Ensino e Formação / Ex-combatentes, Arquivos Gerais / Finanças / Infraestruturas / Inovação tecnológica / Investigação e desenvolvimento / Manutenção / Museus, História e cultura militar / Operações especiais / Órgãos musicais / Quartel-General conjunto único / Recrutamento / Recursos humanos / Saúde / Serviço de informações]

7. Deseja apresentar algum comentário ou sugestão adicional que possa contribuir para o estudo?

Agradecemos a disponibilidade e o importante contributo pelas valiosas respostas, que vem dar credibilidade ao estudo que estamos a realizar.

Muito obrigado pela atenção e colaboração dispensadas.

O Auditor,

**Eduardo Pombo**

Coronel de Infantaria

| Tlmv: (omitido) | E-mail: (omitido)



## Apêndice E – Análise de conteúdo das entrevistas

A análise de conteúdo das entrevistas foi realizada de acordo com Sarmiento (2013, pp. 53-66). Foi primeiramente construída as matrizes das unidades de contexto e de registo por questão da entrevista, não sendo incluídas neste apêndice por limitação do espaço disponível. Em seguida construiu-se as matrizes da análise de conteúdo por questão da entrevista.

**Quadro 17 – Análise de conteúdo (final) da questão 1 da entrevista**

<b>Questão 1</b> - considera que Portugal deve aumentar o orçamento para a Defesa Nacional e que se deveria fazer um esforço para cumprir o compromisso da OTAN de 2%? Considera que os recursos financeiros que têm sido atribuídos são suficientes para sermos um membro credível dentro da OTAN?									
Categorias	Subcategorias	Unidades de registo	Entrevistados					Unidades de enumeração	
			1	2	3	4	5	N.º	%
Orçamento da DN	Orçamento da DN	1.1 Fazer um esforço para cumprir os 2%		X		X	X	3	75%
		1.2 Utilizar bem os recursos			X	X	X	3	75%
		1.3 Difícil atingir os 2%			X			1	25%
	Credibilidade	1.4 Aliado credível		X	X			2	50%
<b>Conclusão da questão 1</b>									
E1 não respondeu à questão. 75% dos entrevistados consideram que se deve fazer um esforço para cumprir o compromisso da OTAN de 2%. Nesta unidade de registo verifica-se que existem relações entre as respostas e o cargo desempenhado, na medida que todos os Vice-Chefes dos Estados-Maiors são da mesma opinião. 75% dos entrevistados referem que os recursos financeiros atribuídos devem ser aplicados com parcimónia e responsabilidade em capacidades reais para a defesa. 50% dos entrevistados referem que apesar da nossa despesa ser inferior aos 2%, Portugal tem feito um elevado esforço no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos e tem demonstrado ser um aliado credível na OTAN, inclusivamente na participação em tudo o que é o esforço das operações da OTAN. 25% consideram que será difícil atingir o desiderato dos 2% nos próximos anos, uma vez que enfrentaremos um esforço nacional de recuperação económica que forçará uma estratégia nacional centrada nesse ponto.									



**Quadro 18 – Análise de conteúdo (final) da questão 2 da entrevista**

<b>Questão 2</b> - Considera que os efetivos militares estão bem dimensionados para o produto operacional das Forças Armadas? Considera que a componente operacional e a componente fixa do Sistema de Forças Nacional, está bem dimensionada?									
Categorias	Subcategorias	Unidades de registo	Entrevistados					Unidades de enumeração	
			1	2	3	4	5	N.º	%
Efetivo das FFAA	Efetivo das FFAA	2.1 Efetivos bem dimensionados	X	X	X	X	X	5	100%
		2.2 Rácio componentes operacional/fixa boa		X			X	2	40%
		2.3 Necessidade aumentar componente operacional			X			1	20%
		2.4 Recursos com qualidade				X		1	20%
		2.5 Efeitos no longo prazo/Recrutamento em idades mais avançadas					X	1	20%
<b>Conclusão da questão 2</b>									
<p>Todos os entrevistados consideram que o efetivo de 30 a 32 mil militares nas FFAA está bem dimensionado, apontando que em termos reais o número está bem abaixo.</p> <p>40% consideram que o rácio componente operacional/componente fixa está equilibrado. O Exército é dos poucos, se não o único, tem um rácio inferior a 1 (1:0,65) [COP: 10.346 militares (60,5%) / CFixa 6.750 (39,5%)].</p> <p>20% identificam a necessidade de aumentar a componente operacional (da FA), estando este processo em fase de ajustamento.</p> <p>20% consideram que as FFAA têm de apostar qualitativamente no seu efetivo e criar a atratividade suficiente para atrair bons quadros e bons militares.</p> <p>20% referem que os dimensionamentos devem considerar efeitos de longo prazo nas organizações desta natureza, em que nós temos uma condição militar e não temos o conceito de ir recrutar depois dos 38 anos, como a Suécia que tem a conscrição dos 16 aos 70 anos.</p>									

**Quadro 19 – Análise de conteúdo (final) da questão 3 da entrevista**

<b>Questão 3</b> - Relativamente às cinco medidas ora enunciadas, em especial a medida «d. Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais», que ações ainda podem ser adotadas e porquê?									
Categorias	Subcategorias	Unidades de registo	Entrevistados					Unidades de enumeração	
			1	2	3	4	5	N.º	%
Medidas do Programa do XIX GC	Reorganização do dispositivo / desativação de unidades	3.1 Algumas medidas	X		X	X	X	4	80%
		3.2 Nenhumas. Rever primeiro o SF		X				1	20%
	Resiliência	3.3 Redução da resiliência		X		X	X	3	60%
<b>Conclusão da questão 3</b>									
<p>80% dos entrevistados consideram que ainda poderá existir margem para ajuste ao nível da racionalização de estruturas, reorganização do dispositivo e desativação de unidades.</p> <p>Existem relações entre as respostas e o cargo desempenhado, na medida que todos os Vice-chefes de Estado-Maior referem que a concentração conduz à redução da resiliência, e que esta é hoje uma dimensão até da edificação de capacidade, que é muito relevante. A implantação territorial mostrou-se fundamental para apoio aos problemas causados pela pandemia COVID19.</p>									



**Quadro 20 – Análise de conteúdo (final) da questão 4 da entrevista**

<b>Questão 4 - Considera que se deveria aumentar este agregado de despesa? Quais os benefícios que podem decorrer para as Forças Armadas e para o país?</b>									
Categorias	Subcategorias	Unidades de registo	Entrevistados					Unidades de enumeração	
			1	2	3	4	5	N.º	%
Aumentar a despesa em investimento	Aumentar despesa em investimento	4.1 Deve ser aumentada	X	X	X	X	X	4	100 %
	Vantagens para as FFAA	4.2 Melhores capacidades, maior credibilidade			X	X	X	3	60%
	Vantagens para o país	4.3 Tecnologias de ponta, grande retorno, valor acrescentado				X		1	20%
	Nível de ambição	4.4 Não permite ter uma indústria de defesa		X				1	20%
<b>Conclusão da questão 4</b>									
<p>100% dos entrevistados consideram que se deveria aumentar a despesa em investimento, 60% referem expressamente vantagens para as FFAA, nomeadamente aceder a sistemas de armas mais recentes, com melhores capacidades e conseqüentemente com uma exploração mais eficiente, podendo-se atingir um efeito multiplicador no produto operacional; umas FFAA mais credíveis e mais modernas.</p> <p>20% referem expressamente que o aumento da despesa em investimento é bom para o país porque se cria tecnologias de ponta, produz grande retorno e valor acrescentado, e ao fim de uns anos, começamos a fazer parte de um tecido regional ou mundial de trocas, de compras e de vendas.</p> <p>20% referem que o nível de ambição das FFAA não permite ter uma indústria de defesa, e que os orçamentos têm vindo a diminuir fruto da redução dos efetivos não possibilitando o aumento da despesa em operação e em investimento.</p>									

**Quadro 21 – Análise de conteúdo (final) da questão 5 da entrevista**

<b>Questão 5 - quais as razões que determinam a elevada (percentagem) da despesa com o pessoal? Que medidas poderiam contribuir para se reduzir a (percentagem) despesa neste agregado?</b>									
Categorias	Subcategorias	Unidades de registo	Entrevistados					Unidades de enumeração	
			1	2	3	4	5	N.º	%
Reduzir a (percentagem da) despesa com o pessoal	Valor da despesa com o pessoal	5.1 Redução com a diminuição dos efetivos	X	X	X		X	4	80%
		5.2 Situação na reserva	X					1	20%
		5.2 Vencimento mais baixo perto salário mínimo nacional. Ponto de equilíbrio dos sistemas de armas.					X	1	20%
	Reduzir a percentagem da despesa com o pessoal	5.3 Aumentar o orçamento, a despesa em operação e/ou investimento	X	X	X	X	X	5	100 %
<b>Conclusão da questão 5</b>									
<p>Todos os entrevistados consideram que a percentagem de despesa com pessoal e o valor que ela assume é influenciado pelo valor global, o orçamento, e pela composição da despesa. O caminho para reduzir o peso percentual de gastos na rubrica de pessoal pode ser feito pela sua redução objetiva ou então pelo aumento das restantes. E1 (20%) referiu que a manutenção de um efetivo em situação de reserva, tendo em conta que é um efetivo essencialmente pertencente a postos mais elevados, tem também custos. E5 considera que não se pode dizer que o valor da despesa com o pessoal é elevado porque até houve a necessidade de alterar a tabela de vencimentos do pessoal para acompanhar a subida do salário mínimo nacional. É necessário encontrar o ponto de equilíbrio (<i>break even point</i>) entre o pessoal e sistemas de armas e capacidades, podendo ser necessário investir um pouco mais.</p>									



**Quadro 22 – Análise de conteúdo (final) da questão 6 da entrevista**

<b>Questão 6</b> - Considera que, por exemplo, o conceito de Reserva Operacional e a colocação ao nível conjunto (do EMGFA ou MDN) de determinados órgãos de base comuns aos três ramos, revertendo os recursos humanos racionalizados para a componente operacional, poderiam contribuir para a melhoria dos rácios da despesa da “Defesa 2020”?										
Categorias	Subcategorias	Unidades de registo	Entrevistados					Unidades de enumeração		
			1	2	3	4	5	N.º	%	
Medidas de mitigação	Reserva Operacional	6.1 Reserva operacional						0	0%	
	Atratividade da profissão	6.2 Atratividade da profissão militar	X	X		X		3	60%	
	Concentração/centralização ao nível conjunto (MDN/EMGFA) de órgãos comuns das FFAA	6.3 Ensino e formação	6.3 Ensino e formação	X					1	20%
		6.4 Infraestruturas, Saúde e Recrutamento (MDN)	6.4 Infraestruturas, Saúde e Recrutamento (MDN)	X					1	20%
		6.5 Alterações após revisão do Planeamento Estratégico de defesa	6.5 Alterações após revisão do Planeamento Estratégico de defesa		X			X	2	40%
		6.6 Otimizações pontuais	6.6 Otimizações pontuais		X				1	20%
		6.7 Sim, mas tem de ser bem conjugada e coordenada	6.7 Sim, mas tem de ser bem conjugada e coordenada	X		X		X	3	60%
		6.8 Maior interação entre os ramos das FFAA	6.8 Maior interação entre os ramos das FFAA				X		1	20%
		6.9 Necessário ter confiança	6.9 Necessário ter confiança					X	1	20%
<b>Conclusão da questão 6</b>										
<p>Existem relações entre as respostas e a profissão (militar ou civil), na medida que todos os oficiais, generais/almirantes (80%), não apontam nenhum órgão que deverá ser concentrado ao nível do EMGFA ou MDN, sem haver previamente uma revisão ao ciclo de planeamento estratégico de defesa, sem ser devidamente conjugada, coordenada e feita com objetividade e detalhe.</p> <p>60% dos entrevistados consideram que é fundamental tratar da atratividade da profissão militar (a unidade de registo 6.2 de E4 foi abordada na questão 2).</p> <p>60% dos entrevistados consideram que estruturas conjuntas poderiam contribuir para a melhoria dos rácios, no entanto têm de ser bem conjugadas e coordenadas qualquer alteração para se atingir os níveis de eficiência esperados.</p> <p>20% dos entrevistados consideram que o ensino e formação, as infraestruturas, a saúde e o recrutamento poderão ser áreas possíveis para serem concentradas e centralizadas a um nível superior.</p> <p>E2 refere que Exército tem procurado ganhos de eficiência na otimização de muitos processos, como são exemplos, a criação das cozinhas de confeção centralizadas (Sta Margarida, Lisboa), desativação de carreiras de tiro, centralização de centros de recrutamento, de centros de classificação e seleção, e dos centros de formação, mas não é a otimização que resolve os grandes números e os grandes problemas.</p>										