



BOLETIM

N.º 5

Novembro de 2008

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOCTRINA

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
(IESM)**

BOLETIM N.º 5

SUMÁRIO

- | | |
|---|-----|
| 1. PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DEFSA NACIONAL
Pelo Contra-Almirante <i>António Silva Ribeiro</i> | 3 |
| 2. TRAÇOS E COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇA DOS ENGENHEIROS
NAVAIS
Pelo 1.º Tenente EN-MEC <i>Simeão José Barrela Tita</i> | 47 |
| 3. O PAPEL FUNCIONAL E O PAPEL GRUPAL NO DESEMPENHO DAS
EQUIPAS DE AVALIAÇÃO
Pelo 1.º Tenente EN-AEL <i>Rui Manuel Andrade Gonçalves</i> | 65 |
| 4. AS CORRENTES DE PENSAMENTO EMERGENTES NAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E O IMPACTO DOS ACTORES NÃO ESTATAIS NA
FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DO ESTADO
Pelo Major de Cavalaria <i>José Luis Simões</i> | 79 |
| 5. A EFICÁCIA DA LIDERANÇA NAS OPERAÇÕES CONJUNTAS
Pelo Major Cavalaria <i>José Carlos da Silva Mello de Almeida Loureiro</i> | 121 |
| 6. A LEGITIMIDADE PROCESSUAL PASSIVA DOS CHEFES DE ESTADO-
-MAIOR NO QUADRO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO NOS
TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS, APROVADO PELA LEI N.º 15/2002 DE
22 DE FEVEREIRO
Pela Cap/Jur <i>Carla Maria Caetano Pedro dos Santos</i> | 155 |
| 7. AS NOVAS FACES DA CRIMINALIDADE IMPORTADA “CARJACKING”
Pelos: Cap/Gnr/Inf.ª <i>Paulo Silvério</i> ; Cap/Gnr/Cav <i>José Rodrigues</i> e Cap/
Gnr/Inf.ª <i>Pedro Oliveira</i> | 185 |
| 8. PLANO ESTRATÉGICO PARA O SÍTIO DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA - www.gnr.pt
Pelos: Cap/Gnr/Inf.ª <i>Mário Guedelha</i> ; Cap/Gnr/Inf.ª <i>Paulo Gonçalves</i> e Cap/
Gnr/Inf.ª <i>Paulo Santos</i> | 219 |
| 9. SEMINÁRIO “GUERRA PENINSULAR: PRELÚDIO LIBERAL DO
TECIDO POLÍTICO-SOCIAL E A TRANSFORMAÇÃO DO APARELHO
MILITAR PORTUGUÊS” - IESM, 27 e 28 de Março de 2008 | 253 |
| a. Programa | |
| b. Alocuções de abertura e encerramento do Tenente-General <i>Duarte Manuel
Alves dos Reis</i> , Director do IESM | |

1. PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL

**PELO CMG
ANTÓNIO SILVA RIBEIRO**

Resumo

O modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), tem sido questionado por diversos especialistas, que afirmam não proporcionar um processo de tomada de decisão actual, harmonioso, objectivo e teoricamente bem sustentado. Para além disso, consideram que não traduz um método rigoroso, nem abrange todos os sectores relevantes da defesa nacional.

Este trabalho de investigação individual começa por comparar o modelo de Liotta e Lloyd com o modelo da LDNFA, de forma a identificar e debater a estrutura, as deficiências conceptuais e processuais, e as possibilidades de aperfeiçoamento do modelo português. Depois, analisa os procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica. A partir da articulação lógica dos procedimentos analisados, complementada pela imaginação criativa e a experiência profissional, o autor concebeu um processo original para formulação da estratégia de defesa nacional. Este processo foi desenvolvido tendo por base o seu saber e a experiência sobre a formulação da estratégia de defesa nacional, obtidos a partir de actividades académicas e profissionais. Resulta, igualmente, das observações, da investigação e do pensamento crítico do autor ao longo da última década, contextualizado e aprofundado à luz de bibliografia relevante sobre o tema. Também beneficia da sua actividade lectiva, realizada nos campos do planeamento estratégico e da gestão estratégica. Para além disso, tira partido da participação do autor nos processos de formulação da estratégia de defesa militar portuguesa e de organizações internacionais aliadas. A refutação e a clarificação do processo proposto foram feitas por docentes, investigadores, especialistas e peritos no tema, que criticaram e propuseram melhorias ao processo, no contexto da sua aplicação à formulação da estratégia de defesa militar.

Deste trabalho de investigação individual resultou um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, sóbrio, simples e objectivo. Este processo foi desenvolvido com uma base teórica sólida e pode ser empregado nos diversos sectores da defesa nacional. Também pode ser apresentado à comunidade científica como um novo contributo para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA. Os conhecimentos gerados nos aspectos teóricos da formulação da estratégia de defesa nacional podem ser transferidos para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado, bem como para informar novas investigações sobre o tema.

1. Introdução

O modelo de formulação da estratégia de defesa nacional foi instituído em Portugal pela Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), actualizada pela Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) e pela Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (DMPM), de 22 de Março de 1993, revista pelo Despacho n.º 197/MDN/86, de 26 de Novembro e pelo Despacho n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho. Doravante, por comodidade de exposição, será designado apenas por modelo da LDNFA.

Uma crítica profunda e sistemática àquele modelo foi apresentada pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) em Abril de 1990, como resultado de um estudo comparado intitulado *Linha de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no âmbito da Política de Segurança e Defesa* (Pires, et al., 1990). Em Março de 2007 apresentou-se uma breve crítica complementar, intitulada *O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças, Processo e Deficiências* (Ribeiro, 2007 b)). Todavia, o primeiro contributo publicado, susceptível de servir directamente o aperfeiçoamento teórico e metodológico do modelo da LDNFA, foi exposto por Loureiro dos Santos em *Incurções no Domínio da Estratégia* (Santos, 1983). Abel Cabral Couto, na obra intitulada *Elementos de Estratégia* (Couto, 1988), apresenta outro contributo de grande importância, em virtude de desenvolver consideravelmente a fundamentação teórica e metodológica da formulação da estratégia integral do Estado. Tendo por base o essencial do conteúdo destas duas referências conceptuais fundamentais, elaborou-se a dissertação de mestrado intitulada *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), e a tese de doutoramento intitulada *Elaboração da Estratégia de Defesa Militar: Contributos para um Novo Modelo* (Ribeiro, 2007 a)), que aprofundaram a teoria e o método do processo estratégico apresentado naquelas duas obras. A partir destes quatro trabalhos, aproveitou-se a oportunidade da atribuição do tema, para se prosseguir um pouco mais no estudo do tema. Para isso, desenvolveram-se e exploraram-se trabalhos próprios anteriores, complementados por novas leituras de bibliografia relevante sobre o estado da arte, de forma a conceber, refutar, testar e apresentar um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional.

Uma estratégia pode ser traduzida por quatro elementos fundamentais, inseparáveis e mutuamente dependentes: o contexto estratégico; o processo de formulação; o conteúdo estratégico; o processo de operacionalização (Hannagan,

2002: 14; Wit e Meyer, 1999: 5 e 6). O presente trabalho de investigação individual não visa interpretar o contexto estratégico, representar o conteúdo estratégico, ou caracterizar a operacionalização estratégica, porque estes três componentes estão suficientemente estudados e divulgados em literatura nacional e estrangeira da especialidade. Privilegia o processo de formulação e, dentro dele, apenas o «como?», visto que o modelo da LDNFA esclarece razoavelmente, embora com algumas deficiências, «quem?» participa e «quando?» deve ser executado.

O trabalho de investigação individual foi desenvolvido tendo em vista alcançar os seguintes objectivos: conceber um processo de formulação da estratégia de defesa nacional que contribua para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA; adquirir um entendimento mais aprofundado sobre os aspectos teóricos da formulação da estratégia de defesa nacional, de forma a concorrer para o desenvolvimento de novas competências que, futuramente, permitam transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado e, destas, para novas investigações.

Para alcançar estes objectivos foi definida a seguinte **questão central** ou pergunta de partida: «Como conceber um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, fundamentado nas regras básicas e técnicas aplicadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, que contribua para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA?».

As leituras realizadas, os contactos efectuados e os métodos complementares exploratórios utilizados, contribuíram para evidenciar a abordagem que se considerou como a mais adequada para a investigação, caracterizada por três questões derivadas da questão central que, associadas a outras tantas hipóteses de trabalho, traduzem a **problemática**.

QD1 – «Qual a estrutura e quais as deficiências e possibilidades de aperfeiçoamento do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA?». A resposta a esta questão derivada será investigada de acordo com a seguinte **hipótese de trabalho**: «A comparação dos modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA, quanto à sua evolução e às estruturas dos respectivos processos decisórios, permite identificar as deficiências e as possibilidades de aperfeiçoamento do modelo nacional».

QD2 – «Que contributos oferecem os procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional?».

A resposta a esta questão derivada será investigada de acordo com a seguinte **hipótese de trabalho**: «A caracterização da evolução dos modelos de planeamento estratégico da Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil e de gestão estratégica de Hunger e Wheelen, bem como das estruturas e dos respectivos processos decisórios, proporciona um conjunto de procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas naqueles modelos, úteis para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional».

QD3 – «Como, a partir dos procedimentos identificados, se pode conceber um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, tirando partido da imaginação criativa e da experiência pessoal, que contribua para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA?». A resposta a esta questão derivada será investigada de acordo com a seguinte **hipótese de trabalho**: «A articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas nos modelos da ESG e de Hunger e Wheelen, permite conceber um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que pode conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA».

Tendo presente a abordagem caracterizada pelas questões derivadas e hipóteses de trabalho antes enunciadas, a investigação foi desenvolvida ao longo de mais cinco capítulos. Assim, no capítulo 2 comparam-se os modelos de Liotta e Loyd e da LDNFA, quanto à sua evolução e à estrutura do respectivo processo decisório, de forma a identificar as deficiências e as possibilidades de aperfeiçoamento do modelo português analisado em detalhe no Apêndice A. Nos capítulos 3 e 4 caracterizam-se as evoluções dos modelos da ESG e de Hunger e Wheelen, bem como as estruturas e os respectivos processos decisórios, de forma a obter um conjunto de procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas naqueles modelos, úteis para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional. No capítulo 5 apresenta-se e discute-se o processo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional, concebido pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas nos modelos da ESG e de Hunger e Wheelen. Para testar e refutar o processo proposto, desenvolveu-se no Apêndice B o caso de estudo aplicado à estratégia de defesa militar, que foi objecto de críticas e sugestões de docentes, investigadores, especialistas e peritos na formulação da estratégia de defesa militar. No capítulo 6 apresentam-se as conclusões da investigação, realizadas de forma a proporcionar uma ideia global do trabalho que foi feito, de como foi feito e de quais os resultados alcançados.

2. Comparação dos modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA

A comparação entre os modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA, desenvolve-se pela caracterização da evolução dos dois modelos e das estruturas dos respectivos processos de formulação estratégica, e destina-se a identificar as deficiências e possibilidades de aperfeiçoamento do modelo nacional. Desta forma, procura responder-se à primeira questão derivada, segundo a respectiva hipótese de trabalho.

a. Evolução dos modelos

O modelo de Liotta e Lloyd tem sido o mais utilizado nos países aliados, desde a década de 70 do século XX, para formular as estratégias de defesa nacional e de defesa militar. Este modelo serviu de enquadramento teórico ao modelo da LDNFA. Realça-se, contudo, que esta função do modelo de Liotta e Lloyd relativamente ao modelo da LDNFA, não foi nem directa nem consciente por parte de quem o elaborou aquela lei. Na realidade, como se pode deduzir facilmente a partir da análise à obra *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas – Textos, discutidos e trabalhos preparatórios*, da autoria de Freitas do Amaral (Amaral, 1983), Ministro da Defesa Nacional responsável pelos trabalhos que levaram à aprovação daquela lei, como referências fundamentais foram usadas apenas as regras básicas aplicadas em modelos adoptados noutros países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A preocupação fundamental do Capítulo VI da LDNFA, que engloba os Art.ºs 37º a 59º, e do qual consta o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional a seguir analisado, é definir os órgãos e estabelecer as suas competências legais no âmbito da estrutura superior de defesa nacional e das Forças Armadas. Como tal, o modelo português foi concebido na óptica do processo organizativo. No entanto, como os modelos aliados utilizados no trabalho preparatório da LDNFA, se haviam inspirado no modelo de Liotta e Lloyd e na doutrina dos Estados Unidos da América (EUA) correlacionada, o essencial do seu processo de formulação estratégica acabou por se reflectir nas competências definidas para os responsáveis pela política de defesa nacional e pelas Forças Armadas. O normal exercício de tais competências desencadeia e regula o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional em Portugal.

Importa realçar que, embora o modelo da LDNFA possua diversas insuficiências conceptuais e processuais (Ribeiro, 2007 b): 2), que justificam uma profunda investigação, tornou mais fácil e clara a tomada de decisão e a atribuição de recursos

à defesa militar, e incrementou a lógica das decisões que condicionam o desempenho das Forças Armadas. Também suscitou mudanças na organização militar do Estado, tendo estruturado, em diversas novas unidades funcionais dentro do Ministério da Defesa Nacional (MDN), os serviços vocacionados para a preparação e o emprego das Forças Armadas. Para além disso, estimulou o desenvolvimento do pensamento estratégico nacional e da capacidade de análise das mudanças no ambiente internacional.

A influência do modelo de Liotta e Lloyd começou a ser evidente em Portugal no início da década de 80. Loureiro dos Santos apresenta-o na Terceira Parte, Capítulo II, da obra *Incursões no Domínio da Estratégia* (Santos, 1983: 294), tal como era concebido em 1981 por Richmond M. Lloyd e Dino A. Lorenzini. Aquele modelo surge integrado num capítulo dedicado ao planeamento estratégico, na alínea 2, focalizada no planeamento de forças militares, e em associação a outros dois modelos, um da *Military Review* e outro utilizado em Espanha. Depois de os caracterizar brevemente, Loureiro dos Santos complementa-os com algumas considerações fundamentais sobre planeamento de forças e planeamento operacional, tendo em vista apresentar, de seguida, «três gráficos dentro dos quais se poderão enquadrar os procedimentos de “adequação das Forças Armadas às necessidades nacionais”, de planeamento de forças e de planeamento operacional, de acordo com o que nesta data (Maio de 1982) se antevê como de possível institucionalização na Constituição da República e na Lei de Defesa Nacional» (Santos, 1983: 308). Desta afirmação depreende-se, com toda a clareza, que Loureiro dos Santos apresentou atempadamente contributos, sustentados nos fundamentos teóricos do planeamento estratégico e em modelos desenvolvidos nos EUA e em Espanha, que poderiam ter contribuído para conferir maior sustentação e rigor metodológico no modelo da LDNFA. Todavia, embora se reconheça que este modelo beneficiou de tais contributos, não os explorou cabalmente. Desconhece-se a razão para este procedimento. Eventualmente, estará relacionada com a insuficiente preparação técnica em planeamento estratégico dos elementos que redigiram o projecto da LDNFA.

A documentação estratégica naval portuguesa incorpora o modelo de Liotta e Lloyd a partir de 1987, ano em que a publicação *Planeamento Operacional Naval – Parte I – Planeamento de Operações* da Marinha (Marinha, 1987), ilustra os níveis de decisão (político, estratégico e operacional) com recurso a uma figura claramente decorrente da associada ao processo do modelo de Liotta e Lloyd. Não é de admirar que assim tenha acontecido, dado que aquela publicação se baseou no manual *Naval Planning*, do *US Naval War College*, onde Liotta e Lloyd eram professores e a Marinha

enviava oficiais para formação que, em seguida, leccionavam no Instituto Superior Naval de Guerra (ISNG), ou chefiavam divisões no Estado-Maior da Armada (EMA).

Em 1989 o IDN promoveu a realização do já referido estudo comparado, sob o título de *Linha de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no Âmbito da Política de Segurança e Defesa* (Pires, et al., 1990), que incidiu nos níveis da estratégia integral e geral, considerando o que era prática em França, na Espanha, nos EUA e na Bélgica. Esse estudo pretendeu «chegar a conclusões acerca do sistema ou dos métodos julgados mais adequados à realidade nacional, designadamente aquele que se julgue mais favorável à harmonização e coordenação das actividades superiores de planeamento entre os vários órgãos intervenientes» (Pires, et al., 1990: 4). Para realizar este estudo foi criado um grupo de trabalho composto por militares com larga experiência de planeamento, que começaram por definir o sistema de planeamento estratégico de defesa nacional como «o conjunto de doutrina (metodologia, conceitos, princípios e valores, e processos e normas), entidade (autoridade e responsabilidade) e estrutura (missão e funcionamento) que, devidamente coordenados, definem, de forma concreta, os objectivos, os conceitos, as tarefas, os meios e os recursos necessários e sua forma de emprego, para a obtenção de uma postura de defesa nacional que tenha em vista garantir os Objectivos de Defesa (objectivos estratégicos)» (Pires, et al., 1990: 4). Para o âmbito do sistema de planeamento estratégico de defesa nacional, estabeleceram que se estendia «desde a definição dos Objectivos de Defesa, até à definição de Programas e Planos a realizar pelos diversos Ministérios, no âmbito das Estratégias Gerais e o acompanhamento da sua execução» (Pires, et al., 1990: 6).

Das definições que se acabam de reproduzir, resulta que aquele trabalho foi direccionado para caracterizar o «como?» e «quem?» elabora a estratégia de defesa nacional. Estava, pois, focalizado em dois dos três aspectos desse processo, e não revelava preocupações quanto ao conteúdo estratégico «o quê?», nem relativamente ao contexto estratégico «onde?». A análise do texto daquele estudo, relativo ao sistema de planeamento no âmbito da política de segurança e de defesa dos EUA, permite perceber que adopta a mesma hierarquia conceptual, o mesmo encadeamento de passos e usa a mesma abordagem descendente do modelo de Liotta e Lloyd, embora não seja feita qualquer menção a esse facto. Nestas circunstâncias, a análise comparada com referência ao modelo da LDNFA e às soluções preconizadas pelos autores daquele trabalho para a sua melhoria (Pires, et al., 1990: Anexo I), são inspiradas no preconizado pelo modelo de Liotta e Lloyd. Todavia, este modelo não foi apresentado em associação directa ao modelo da LDNFA, de forma a, por um lado, identificar as suas principais

deficiências conceptuais e de desenvolvimento processual e, por outro lado, a evidenciar as suas possibilidades de aperfeiçoamento, pela incorporação das regras básicas aplicadas no modelo de Liotta e Lloyd. Estes dois passos, realizados com profundidade no Apêndice A da presente investigação, são um primeiro contributo para se conceber um processo de elaboração da estratégia de defesa nacional, que contribua para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo da LDNFA.

A evolução descrita levou ao desenvolvimento de algumas características básicas comuns ao modelo de Liotta e Lloyd e ao modelo da LDNFA. Ambos adoptam a abordagem descendente do planeamento, que começa com os interesses e os objectivos nacionais, e continua com as avaliações detalhadas, que ajudam os responsáveis pelas decisões a seleccionar as futuras modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar. Os dois modelos também evidenciam os principais factores que devem ser considerados no processo, e representam um compromisso entre a complexidade da realidade e a necessidade de simplicidade, como forma de facilitar o entendimento sobre a formulação estratégica. Para além disso, os modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA têm sido usados como: guia para formular modalidades de acção alternativas, e para edificar e estruturar forças futuras; ajuda para avaliar os argumentos dos estrategistas; ponto de partida para desenvolver aproximações alternativas à estruturação das decisões de planeamento estratégico. Porém, qualquer daqueles modelos possui limitações como processo de formulação estratégica, dado que não responde cabalmente às perguntas «como?», «quem?» e «quando?» elaborar a estratégia de defesa nacional. Com efeito, o modelo de Liotta e Lloyd é mais forte na definição do «como?», enquanto o modelo da LDNFA define melhor «quem?». Ambos tratam superficialmente o «quando?». No presente trabalho de investigação individual aprofunda-se o «como?», de forma a aperfeiçoar o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA que, embora defina mecanismos legais suficientes, tem deficiências conceptuais e processuais que dificultam a coerência e o dinamismo dos procedimentos (Ribeiro, 2007 b): 2). Por isso, se procede de seguida a uma comparação do modelo de Liotta e Lloyd com o modelo da LDNFA.

b. Estrutura do processo

O modelo de Liotta e Lloyd (Fig. 1) está estruturado em opções estratégicas direccionadas para a formulação estratégica, e em opções de forças focalizadas na

operacionalização estratégica militar nos aspectos genéticos. Esta sistematização foi aplicada ao modelo da LDNFA (Fig. 2), de forma a permitir uma comparação fácil entre as estruturas dos processos de cada modelo. Todavia, face ao objecto do presente trabalho de investigação individual, tal comparação incide apenas nas opções estratégicas de defesa nacional dos dois modelos.

A secção das opções estratégicas de defesa nacional do modelo de Liotta e Lloyd, inclui a identificação dos interesses nacionais e dos objectivos nacionais, e a formulação da modalidade de acção estratégica de defesa nacional, incorporando os instrumentos tradicionais do poder nacional (político, económico, psicossocial e militar).

À esquerda do fluxograma são evidenciados os desafios que afectam a modalidade de acção de defesa nacional, por condicionarem o ambiente de segurança presente e futuro: problemas¹; eventualidades²; potencialidades; vulnerabilidades. À direita do fluxograma são realçados os actores que são meios e influências na modalidade de acção de defesa nacional: os aliados e amigos, as organizações internacionais e os actores não estatais. Do fluxograma também sobressai que as limitações de recursos e a tecnologia são factores críticos que, frequentemente, enformam e, por vezes, distorcem e condicionam a formulação da modalidade de acção de defesa nacional (Liotta e Lloyd, 2004: 5).

O modelo de Liotta e Lloyd desenvolve-se nas opções estratégicas de defesa militar, através da formulação da modalidade de acção estratégica de defesa militar, da directiva orçamental e de programação, e das capacidades militares existentes e desejadas, que determinam o dimensionamento e a selecção das forças. Os desafios operacionais que as forças poderão enfrentar e os conceitos operacionais emergentes para ultrapassar esses desafios, influenciam a modalidade de acção estratégica de defesa militar, a directiva orçamental e de programação, e as capacidades militares existentes e desejadas.

A secção das opções estratégicas de defesa nacional do modelo da LDNFA, desenvolve-se segundo a mesma lógica e alcança finalidades idênticas às do modelo de Liotta e Lloyd, através da elaboração do Programa do Governo, das Grandes Opções

¹ Os problemas, designados no modelo original de Liotta e Lloyd por ameaças, englobam, na versão adaptada da figura 1, os confrontos a vencer, os obstáculos a contornar e as dificuldades a diferir (Ribeiro, 2007 a): 492).

² As eventualidades, designadas no modelo original de Liotta e Lloyd por oportunidades, englobam, na versão adaptada da figura 1, as oportunidades a aproveitar, os apoios a utilizar e as neutralidades a relegar (Ribeiro, 2007 a): 493).

do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e da eventual Directiva Governamental de Defesa Nacional³.

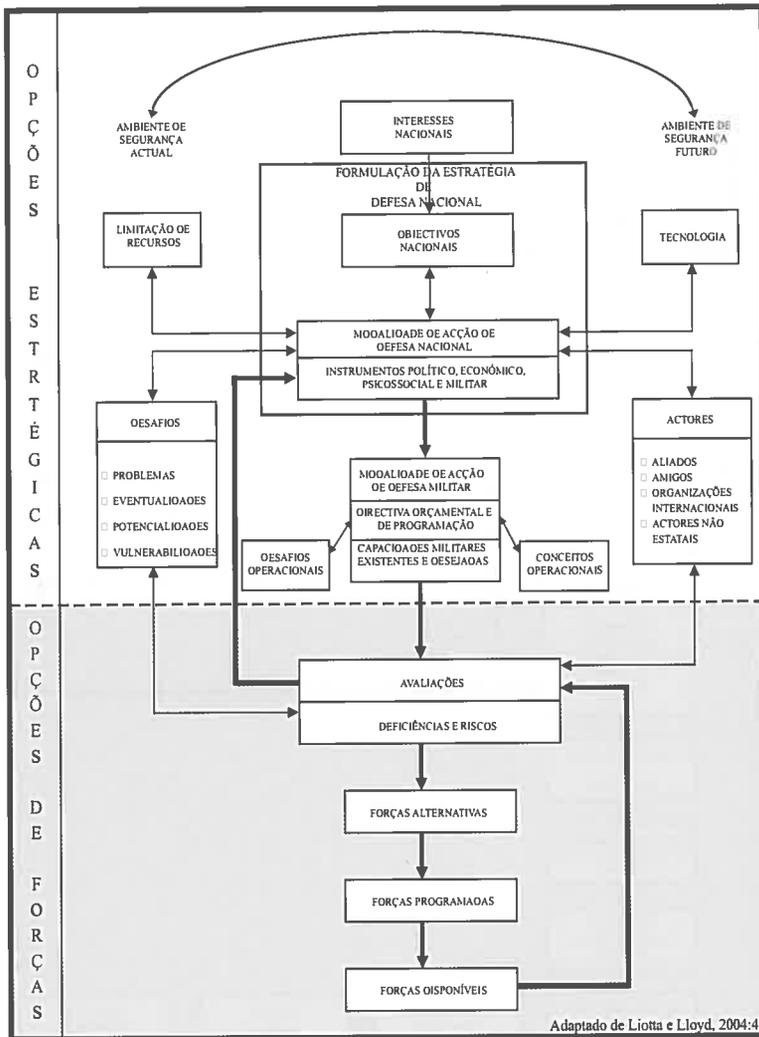


Fig. 1 – Processo do modelo de Liotta e Lloyd

³ O texto da LDNFA não refere a existência de qualquer documento com este nome. Todavia, a partir do Art.º 43º, n.º 1, a) e) daquela lei, um estrategista ou planeador experiente poderá admitir que faz parte do processo de elaboração da estratégia de defesa nacional.

O modelo da LDNFA desenvolve-se nas opções estratégicas de defesa militar, que englobam o Conceito Estratégico Militar, as Missões das Forças Armadas, o Sistema de Forças e o Dispositivo de Forças (Ribeiro, 2007 b): 5 – 6).

Um documento de primordial importância para as opções estratégicas de defesa nacional é o Programa do Governo, aprovado por este e apreciado pela Assembleia da República. As políticas públicas nele expressas servem de base às Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional que, depois de debatidas na Assembleia da República e de obtido o parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), contribuem para a elaboração/revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, adequando-o à política sufragada pelo voto popular.

Admitindo que, a partir do Art.º 43º, n.º 1, a) e) da LDNFA, existe uma Directiva Governamental de Defesa Nacional, esta deverá conter medidas concretas a empreender de forma participada, concertada e concorrente pelos vários departamentos do Estado.

As linhas grossas evidenciadas nas figuras 1 e 2 visam ilustrar que as avaliações são uma parte essencial do processo de formulação estratégica, visto que, através delas, se unem as opções estratégicas às opções de forças. Na realidade, tais linhas traduzem circuitos de realimentação do processo de planeamento estratégico, que jogam um papel importante, sobretudo quando as opções estratégicas e as opções de forças tendem a entrar em conflito. Poderiam ter sido identificados outros circuitos de realimentação e outras relações entre os elementos dos dois modelos, evidentes na prática. Contudo, foram omitidos por motivo de simplicidade das respectivas figuras.

A comparação entre o modelo de Liotta e Lloyd e o modelo da LDNFA efectuada no Apêndice A, permitiu identificar diversas deficiências e possibilidades de melhoramento da formulação estratégica do modelo português, das quais se evidenciam a seguir as mais significativas.

Relativamente aos objectivos nacionais destaca-se que, embora surjam na Constituição da República e no Programa do Governo, não tomam as designações apropriadas, respectivamente, de objectivos nacionais permanentes e de objectivos nacionais actuais. Na LDNFA são rotulados de objectivos permanentes da política de defesa nacional. Para além disso, os objectivos nacionais não são assumidos pelos diferentes ministérios como verdadeiras referências para a formulação dos respectivos contributos sectoriais da estratégia de defesa nacional. Por outro lado, na definição dos objectivos nacionais incluídos no Programa do Governo, só são tidas em conta considerações de base subjectiva, relacionadas com tradição histórica/consciência colectiva e com a filosofia política/concepção de vida preconizada pelo partido político

que vence as eleições. Não são incorporados estudos de base objectiva destinados a explicar a conjuntura externa e interna do país, e as suas tendências de evolução. Para além disso, a direcção da política e da estratégia de defesa nacional só ocorre pontualmente em Conselho de Ministros, através da aprovação de grandes planos e da tomada de decisões graves em presença de crises internacionais.

Quanto à modalidade de acção de defesa nacional também se identificaram no Apêndice A diversas deficiências e possibilidades de melhoramento do modelo da LDNFA. Os grandes princípios da acção estratégica dos diferentes ministérios com responsabilidades de defesa nacional, não são incorporados no texto do conceito estratégico de defesa nacional com a mesma relevância da matéria militar, chegando até a não ser incluídos. O articulado da LDNFA não contempla cabalmente a definição das missões sectoriais de defesa nacional, necessárias para orientar as actividades dos diferentes ministérios. Também não define claramente a necessidade de se elaborar a Directiva Governamental de Defesa Nacional, destinada a estabelecer as medidas genéticas, estruturais e operacionais, essenciais ao desenvolvimento do planeamento estratégico. Para além disso, a falta de referências doutrinárias, decorrentes da LDNFA orientar mais para a execução que para a formulação, dificulta a coordenação e o controlo das acções de defesa nacional dos diferentes ministérios.

Desta forma respondeu-se à primeira questão derivada, segundo a respectiva hipótese de trabalho, que se considera validada.

3. Modelo de planeamento estratégico da ESG

A análise às principais fases do modelo de planeamento estratégico proposto inicialmente por Golbery do Couto e Silva (Silva, 1981), e depois aprofundado e adoptado pela Escola Superior de Guerra do Brasil (ESG, 1981), é efectuada através da caracterização da sua evolução e da estrutura do respectivo processo de formulação estratégica, de forma a obter-se um conjunto de procedimentos inerentes às regras básicas usadas naquele modelo, úteis para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional. Assim, procura responder-se a uma parte da segunda questão derivada, de acordo com a respectiva hipótese de trabalho.

a. Evolução do modelo

O planeamento estratégico aplicado à formulação da estratégia de defesa nacional foi objecto de profunda investigação, reflexão e debate no Brasil, entre as décadas de

50 e 80 do século XX. Desse esforço resultaram duas obras que tiveram influência no ensino da estratégia ministrado nos institutos superiores militares portugueses e nos trabalhos de alguns dos principais estrategistas nacionais. Todavia, não foram utilizadas para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído em Portugal com a promulgação da LDNFA em 1982.

A obra *Planejamento Estratégico*, da autoria de Golbery do Couto e Silva, (Silva, 1981) é composta por catorze partes. Com relevância para a identificação das regras básicas aplicadas à formulação estratégica destaca-se: a primeira parte onde trata os elementos conceptuais de base e o desdobramento do planeamento da segurança nacional; a segunda parte onde debate o planeamento do fortalecimento do potencial estratégico nacional; a terceira parte onde aborda o planeamento de guerra (ou operacional). Noutras partes volta a abordar estas matérias, apresentando mais algumas ideias complementares, e repetindo, por vezes, o que havia afirmado anteriormente. Compreende-se que assim seja, visto que a obra é uma compilação de diversos ensaios publicados e de várias conferências proferidas pelo autor durante cerca de 30 anos, cujo conteúdo reflecte, obviamente, os progressos das suas reflexões e conclusões sobre o planeamento estratégico vocacionado para a preservação da segurança nacional.

A obra de Golbery, por se centrar na segurança nacional, colocar ênfase na acção estratégica militar e abordar com detalhe o processo de elaboração de uma estratégia nacional, desde a dedução dos objectivos nacionais permanentes até ao emprego da força, foi aquela que serviu de base teórica para o ensino do planeamento estratégico nos institutos superiores militares portugueses, e para os trabalhos de alguns dos principais estrategistas militares nacionais. Porém, como não foi utilizada nos trabalhos de elaboração da LDNFA, subsistem diversas possibilidades para identificar algumas regras básicas que contribuam para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional.

A obra *Fundamentos de Doutrina* (ESG, 1981) foi elaborada pela ESG para apoiar os cursos nela ministrados e para difundir doutrina sobre um método de planeamento da acção política, visando a segurança nacional e o desenvolvimento. Conforme é referido no texto da publicação, esse método constitui «um contributo para que a racionalização e a viabilização da caminhada para o bem comum no Brasil, não se perca por falta de realismo ou por incompatibilidade com a vontade nacional» (ESG, 1981: 7). Os seus sete capítulos abordam: os conceitos operacionais fundamentais do

planeamento estratégico; as expressões do poder nacional; o conceito de segurança nacional; o conceito de desenvolvimento nacional; a importância e o contributo das informações para a acção estratégica do Estado; a mobilização nacional para esforços estratégicos; o método para o planeamento da acção política. Este método, que amplia, aprofunda e clarifica substancialmente as ideias apresentadas por Golbery em *Planejamento Estratégico* (Silva, 1981), foi concebido com recurso às técnicas de administração e aos princípios do planeamento, entendido este com um sentido abrangente e global, englobando «toda a problemática nacional à luz dos seus elevados anseios de Desenvolvimento e Segurança, na busca do Bem Comum», embora sem abranger «as actividades de interesse privado, excepto naquilo que é imprescindível à coordenação das actividades do Estado» (ESG, 1981: 307).

No pós II Guerra Mundial as propostas da ESG começaram por ficar limitadas à segurança nacional, área onde é inequívoca e inquestionável a responsabilidade de direcção do Estado. Porém, à medida que os investigadores militares brasileiros aprofundaram os seus estudos estratégicos, constataram a existência de uma inextricável ligação da segurança nacional ao desenvolvimento nacional, e ampliaram o método, de forma a abarcar certos sectores específicos do progresso e bem-estar nacionais. Desta forma, no início dos anos 80 apresentaram o método designado por planeamento da acção política, com a expectativa que abrangesse toda a actividade governativa, ligada a propósitos de segurança e desenvolvimento (ESG, 1981: 309 – 310). No entanto, este conceito de planeamento integral de toda a acção política do Estado não foi aceite, apesar de deixar de fora parte significativa da iniciativa privada e de o Brasil ter um regime político autocrático que, como todos, favorecia o dirigismo centralizado do Governo na segurança e no desenvolvimento.

Em Portugal houve alguma receptividade académica nos institutos superiores militares relativamente ao método preconizado pela ESG. Contudo, apenas como uma referência possível para aplicação do planeamento estratégico que visa a segurança nacional. Porém, como esse método também não serviu de fonte aos trabalhos realizados na preparação da LDNFA, subsistem possibilidades para identificar algumas regras básicas que contribuam para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional.

b. Estrutura do processo

O proposto nas duas obras antes referidas foi traduzido no modelo de planeamento estratégico da ESG (Fig. 3), que esquematiza os passos a seguir para formular a política

e a estratégia de defesa nacional. Esse modelo considera como referência o nível do Governo, e foi idealizado segundo uma estrutura básica com uma fase política, que define «o que fazer?», e uma fase estratégica, que estabelece «como fazer?» o que foi determinado na fase anterior. Desenvolve-se para os diferentes níveis subordinados em fases políticas e estratégicas, onde a fase estratégica de nível superior, dá origem à fase política do nível imediatamente inferior. Isto é, o que o Governo estabelece como estratégia, dá origem à política de cada ministro, e assim sucessivamente. Neste desenvolvimento do planeamento estratégico ao longo da cadeia decisória do Estado, verifica-se uma alternância entre «o que fazer?» e o «como fazer?», que corresponde a uma sucessão de análises e de sínteses. Os elementos conceptuais básicos do modelo são, na fase política: os objectivos nacionais permanentes; a avaliação da conjuntura; o conceito estratégico nacional. A fase estratégica engloba: a directiva estratégica de governo; os exames estratégicos; o planeamento nacional; o planeamento sectorial; a execução das acções estratégicas; o controlo e realimentação.

A estrutura e os elementos conceptuais básicos do modelo de planeamento estratégico da ESG traduzem uma orientação genérica útil sobre algumas regras básicas essenciais para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional. A seguir evidenciam-se essas regras, a partir de todos os elementos conceptuais básicos da fase estratégica. Com efeito, apesar do objecto do presente trabalho de investigação individual ser a formulação estratégica, analisam-se as etapas do planeamento nacional, do planeamento sectorial, da execução das acções estratégicas, do controlo e da realimentação, tendo em vista reforçar o entendimento sobre o processo estratégico na sua globalidade, e rever e enriquecer globalmente o modelo apresentado em *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), que é essencial ao teste e refutação, em âmbito militar, do processo adiante proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional.

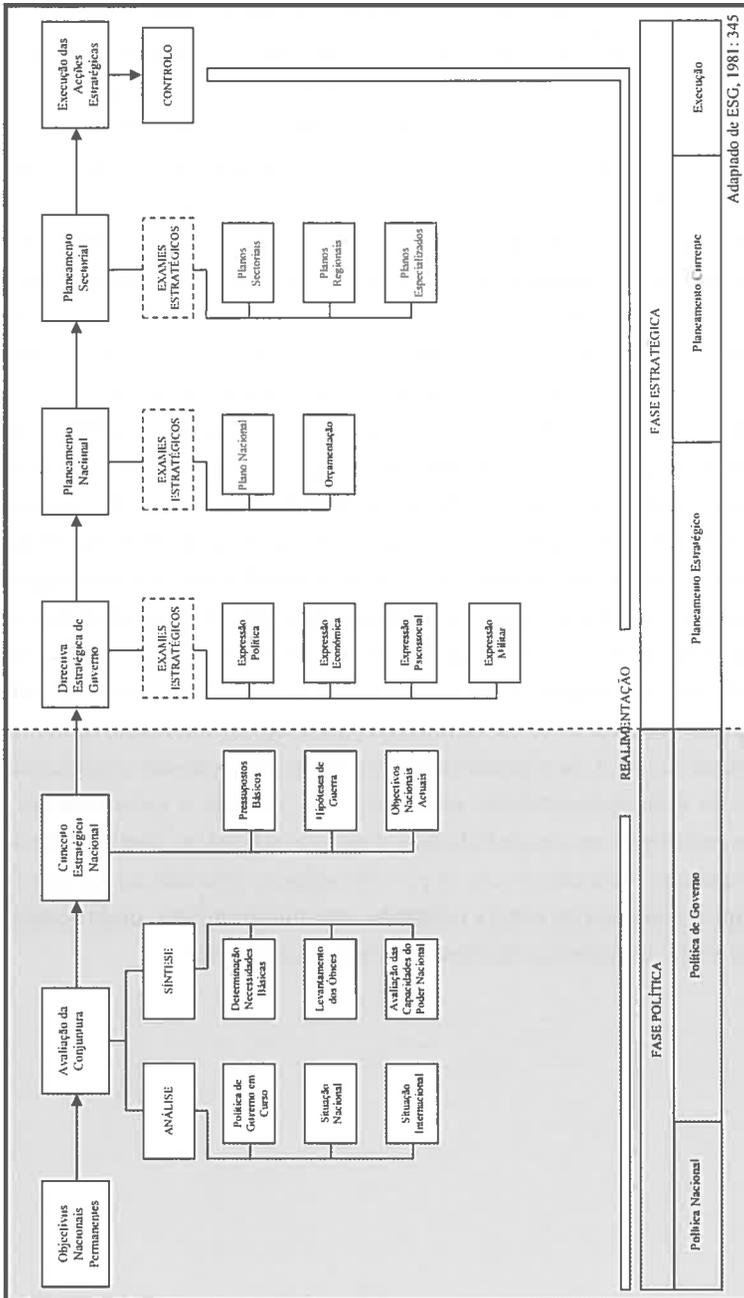


Fig. 3 – Processo do modelo de planeamento estratégico da ESG

A directiva estratégica de governo apresenta medidas de cariz genético, estrutural e operacional para a área da segurança, relativas à preparação e ao emprego do poder nacional segundo as suas quatro expressões, tendo presente os condicionantes da avaliação da conjuntura e do conceito estratégico nacional. Todavia, importa realçar que, mesmo quando a preocupação estratégica primacial incide em objectivos nacionais actuais na área da segurança, é indispensável cuidar do desenvolvimento em todas as expressões do poder nacional, para que se fortaleça o potencial estratégico e se possam satisfazer mais necessidades básicas. Foi esta constatação fundamental que levou os investigadores militares brasileiros a ambicionar a ampliação do método da ESG a sectores específicos do progresso e bem-estar.

Na directiva estratégica de governo devem constar medidas a desenvolver no planeamento nacional (integral), nomeadamente sobre: como materializar o conjunto dos objectivos nacionais actuais no campo da segurança, usando as diferentes expressões do poder nacional; o relacionamento de metas a atingir com as fases de consecução, de atribuição de tarefas, de recursos disponíveis, etc. (ESG, 1981: 325). Na definição destas medidas é necessário um trabalho cuidado de articulação entre o nível estratégico integral (Primeiro-Ministro) e os níveis estratégicos gerais (ministros), para garantir o harmonioso emprego das diferentes expressões do poder nacional, contemplando as suas dependências e interacções recíprocas na materialização dos objectivos nacionais actuais, seja no seu conjunto, seja apenas um. Para conseguir este resultado importa estabelecer medidas estratégicas de nível integral e medidas estratégicas de nível geral, elaboradas as primeiras com contributos do escalão subordinado e as segundas decorrendo do estabelecido no escalão superior.

Os exames estratégicos aprofundam a avaliação da conjuntura, tendo em vista apoiar, de forma judiciosa e atempada, a decisão do Governo nas diferentes etapas da fase estratégica, proporcionando alternativas para solucionar problemas.

O plano nacional é elaborado com base no conceito estratégico nacional, na directiva estratégica de governo e nos exames estratégicos. Adquire a forma de um documento normativo para execução de medidas pertinentes a nível nacional, relativas a cada expressão do poder nacional, que serve de referência aos planos sectoriais. O plano nacional é meramente indicativo para as instituições privadas e para os cidadãos, pelo que se centra exclusivamente nas funções do Estado para a materialização dos interesses nacionais de segurança. É um documento público elaborado pelo Governo, que aborda de forma racional, lógica e metódica: o que é pretendido no processo nacional vocacionado para garantir a segurança; como devem ser operacionalizadas

as diversas acções de defesa nacional a executar; como acompanhar o andamento dessas acções (ESG, 1981: 328).

Os planos sectoriais explicitam, para o nível de competência dos ministérios, as medidas necessárias à materialização dos objectivos nacionais actuais. Devem estar em harmonia com o plano nacional, detalhando-o em cada sector do Estado. Neste contexto, dele tomam a estratégia governamental para elaborarem as políticas sectoriais, das quais são deduzidas as estratégias sectoriais, explicitadas em programas, projectos e actividades que convergem para a consecução dos objectivos nacionais actuais. Dos planos sectoriais resultará o planeamento para a realização das acções dos órgãos subordinados dos ministérios. Esse planeamento de âmbito regional ou especializado, desenvolve-se na cadeia hierárquica geral, segundo a mesma lógica que preside à dedução dos planos sectoriais a partir do plano nacional e com um grau de detalhe que é crescente (ESG, 1981: 329).

O plano nacional e os planos sectoriais desenvolvem-se em cada expressão do poder nacional, segundo ciclos distintos para o fortalecimento do potencial estratégico (edificar e estruturar) e para as operações (empregar). Cada um deles processa-se numa sequência contínua de fases sucessivas e ao longo dos diversos escalões responsáveis definidos pela estrutura hierárquica geral em que se enquadram os vários órgãos de planeamento. Em cada um deles particularizam-se e aprofundam-se os planos dos vários graus consecutivos que caracterizam o planeamento integrado de actividades do Estado. O ciclo do fortalecimento do potencial estratégico visa, em última instância, melhorar a relação de forças nas disputas que se consideram no quadro de uma situação estratégica, através do reforço das capacidades próprias. Este ciclo, parte integrante do planeamento estratégico, é tanto mais importante quanto mais desfavoráveis forem os termos daquela relação. Por isso, é a grande preocupação dos países fracos, que defrontam contendores poderosos e determinados (Silva, 1982: 269). O ciclo das operações visa definir e escolher, de forma cada vez mais precisa e detalhada, conforme o nível de decisão e execução que se considere, as acções políticas, económicas, psicossociais e militares a desencadear e conduzir em estreita coordenação, de forma sincronizada e assegurando a unidade de comando, segundo as condições gerais de execução também estabelecidas com cada vez maior precisão, caso se concretizem as hipóteses de guerra consideradas. Estas traduzem a possibilidade de ocorrência de pressões externas graves, no âmbito das acções destinadas à materialização dos objectivos nacionais actuais. Por isso, é imperioso considerá-las na determinação destes objectivos, para que a política e a estratégia do país tenham

realismo. A cada hipótese de guerra corresponde um prazo crítico, a estabelecer em função da conjuntura e do poder nacional do contendor. Este prazo representa o tempo mínimo a partir do qual se julga mais provável a concretização de uma hipótese de guerra. Nestas circunstâncias, condiciona ou regula o ritmo a imprimir ao fortalecimento do potencial estratégico, e permite uma base hipotética para prever a relação de forças que se manifestará por ocasião da concretização de cada uma das hipóteses de guerra, o que é indispensável para uma selecção judiciosa das modalidades de acção estratégica a adoptar.

As acções estratégicas, tal como os planos, são realizadas nos campos da preparação e do emprego do poder nacional, e alteram continuamente a situação nacional, pelo que exigem um permanente acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas. Desta forma, poderão introduzir-se alterações às acções, ou pôr em prática novas acções que permitam a melhor materialização dos objectivos nacionais actuais. Por outro lado, a situação internacional exige a permanente adaptação ou desencadeamento de novas acções estratégicas, quer devido ao seu dinamismo intrínseco, quer em resultado da aplicação do poder nacional. Quando se põem em prática acções estratégicas de emergência, que respondem a situações anormais que não puderam ser previstas no planeamento principal ou no planeamento de contingência, as necessidades de acompanhamento da execução surgem com maior acuidade (ESG, 1981: 330).

O controlo e a realimentação são funções essenciais do processo de planeamento estratégico e devem ser desempenhadas por um órgão central de apoio ao Primeiro-Ministro, que acompanhe permanentemente a execução das acções estratégicas previstas, detecte desvios relativamente à materialização dos objectivos nacionais actuais, corrija erros e proponha alterações da estratégia governamental. Também é necessário que analise a conjuntura, de forma a detectar evoluções significativas da situação nacional e da situação internacional em que foi definida a política de governo em curso. Importa realçar que os planos de qualquer nível não podem ser sujeitos a alterações frequentes, nem permanecer inalterados perante evoluções da conjuntura. Porém, com um carácter periódico devem ser feitas avaliações globais sobre a evolução do planeamento em execução, de forma a apurar os seus efeitos e a dinamizá-lo. São iniciadas na fase política e na etapa da avaliação da conjuntura, estendem-se a todas as restantes etapas, e podem conduzir a actualizações ou a reformulações mais ou menos profundas da acção estratégica. Aos órgãos sectoriais e aos seus dependentes cumpre a importante tarefa de recolha de informação sobre a execução das acções

estratégicas, e sobre a situação nacional e a situação internacional na sua área de competência, de forma a fornecerem esses elementos ao órgão central de controlo e realimentação, que deles beneficia para o permanente acompanhamento da execução e para as avaliações periódicas. A informação deve ser veiculada por relatórios de execução e propostas de correcção das acções (ESG, 1981: 331).

Desta forma respondeu-se a parte da segunda questão derivada, de acordo com a respectiva hipótese de trabalho, que se considera validada na parte correspondente.

4. Modelo de gestão estratégica de Hunger e Wheelen

A análise às principais fases do modelo de gestão estratégica proposto por Hunger e Wheelen, é efectuada através da caracterização da sua evolução e da estrutura do respectivo processo de elaboração estratégica, de forma a obter-se um conjunto de procedimentos inerentes às regras básicas e técnicas usadas naquele modelo, úteis para estruturar o processo de formulação estratégica de defesa nacional. Assim, procura responder-se à parte restante da segunda questão derivada, de acordo com a respectiva hipótese de trabalho.

a. Evolução do modelo

A gestão estratégica destina-se a dirigir todos os recursos do Estado, de forma a alcançar a vantagem estratégica nas relações internacionais, necessária à construção do futuro de segurança desejado pela comunidade nacional. Por conseguinte, reúne o pensamento estratégico e o planeamento estratégico num único processo, assegurando aos responsáveis políticos a sua participação na tomada de decisão estratégica. Isso é conseguido à custa de: um processo de pensamento estratégico que estimula o raciocínio global; um esquema de planeamento estratégico que envolve globalmente o Estado, de forma a tornar mais fácil a decisão e a atribuição de recursos; um sistema de valores que reforça o envolvimento dos decisores, comprometendo-os com a estratégia de defesa nacional. Daí que a eficácia da gestão estratégica assente nos sistemas de apoio (desenvolvimento organizacional, motivação e compensação, e informação e comunicação) e na integração da análise do ambiente, da formulação, da operacionalização e do controlo num processo que providencia um método simples e alinhado para apoiar os decisores estratégicos na gestão de todos os recursos do Estado para alcançar a vantagem estratégica e para materializar, com flexibilidade, os objectivos nacionais que suscitam disputas internacionais.

As quatro fases desse processo, embora possam adoptar designações ligeiramente diferentes e ser desenvolvidas com maior ou menor profundidade, são consensuais na generalidade das obras de referência sobre gestão estratégica. No essencial correspondem às quatro questões fundamentais que dão corpo ao modelo de gestão estratégica proposto pelo *US Naval War College*: «onde se está?» (análise do ambiente); «onde se deverá ir?» (formulação); «como se chega lá?» (operacionalização); «está a chegar-se lá?» (controlo) (DMI 1-1, 2003: 6). Tendo como referência o modelo de Hunger e Wheelen (Fig. 4), escolhido pela sua clareza e facilidade de adaptação ao Estado, e apesar do objecto do presente trabalho de investigação individual ser a formulação estratégica, analisam-se de seguida essas quatro fases, tendo em vista reforçar o entendimento sobre o processo estratégico na sua globalidade, e rever e enriquecer globalmente o modelo apresentado em *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), que é essencial ao teste e refutação, em âmbito militar, do processo adiante proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional. Neste trabalho teve-se presente que, embora aquelas quatro fases sejam apresentadas como se fossem passos a ser dados sequencialmente, são elementos contínuos e interrelacionados no processo global de elaboração estratégica a qualquer nível e âmbito. Por isso devem ser relacionadas e alinhadas umas com as outras, permitindo que se construam mutuamente. Isto, porque cada uma delas engloba um conjunto de elementos que devem ser cuidadosamente tratados, para que o processo permita os resultados desejados.

b. Estrutura do processo

A fase de análise do ambiente subdivide-se nas análises do ambiente externo e do ambiente interno, e destina-se a identificar as circunstâncias em que o país se encontra, cuja compreensão é essencial para formular e operacionalizar a modalidade de acção que permitirá materializar os objectivos nacionais. «Determinar por onde começar» (Kanter, 1997: 69) ou «o reconhecimento do líder» (Sullivan e Harper, 1996: 47) são expressões usadas com frequência para descrever a fase da análise do ambiente que aborda a importante questão «onde se está?».

A análise ao ambiente externo visa identificar os problemas a superar e as eventualidades a explorar, que são os factores externos ao país, estão fora do controlo do Governo e podem antepor-se ou favorecer a concretização da missão de defesa nacional do Estado. Estas variáveis formam o contexto em que o Estado actua a nível

internacional. O ambiente externo compreende o ambiente da área de interesse, onde o país actua e de que fazem parte os actores internacionais que directamente afectam ou são afectados pelas acções do Estado. A sua análise pode ser feita com recurso às técnicas dos grupos estratégicos e dos sectores estratégicos (Johnson e Scholes, 1999: 127–133).

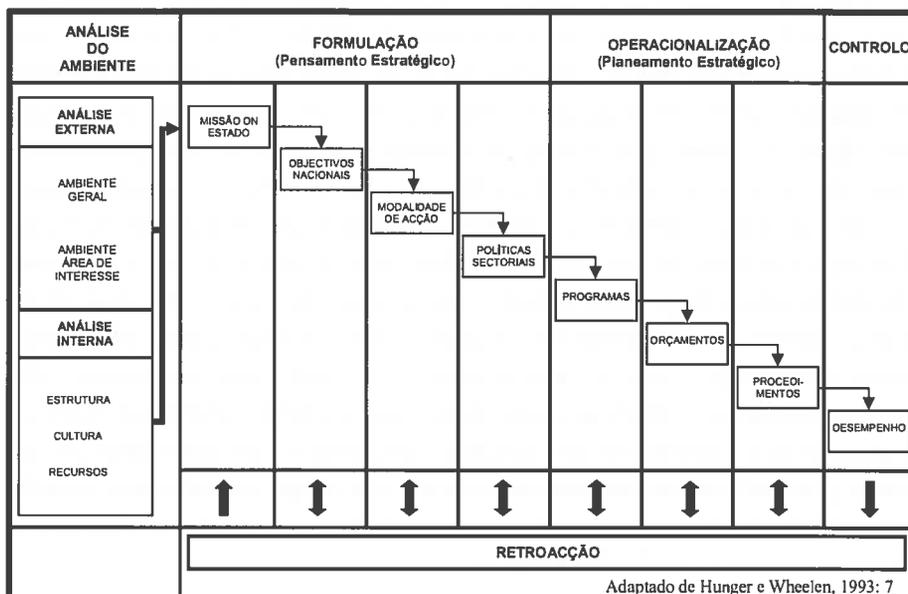


Fig. 4 – Processo do modelo de gestão estratégica de Hunger e Wheelen

A técnica dos grupos estratégicos visa identificar os actores com características parecidas, seguindo modalidades de acção similares ou com disputas estratégicas em bases semelhantes. A técnica dos sectores estratégicos destina-se a identificar as similitudes e as diferenças entre grupos de actores.

O ambiente externo inclui, igualmente, o ambiente geral, traduzido por forças mais amplas de natureza político-jurídica, económica, sócio-cultural e tecnológica (factores de análise da técnica PEST), que não afectam directamente as acções de curto prazo do Estado, mas que podem influenciar as decisões de longo prazo do Governo. A sua análise pode ser efectuada com recurso à técnica PEST (Johnson e Scholes, 1999: 104), que incide numa série de variáveis que condicionam as decisões de longo prazo dos líderes políticos e estratégicos. Esta técnica permite sumariar as influências mais

importantes do ambiente geral de um determinado Estado, e a avaliar o potencial impacto dessas influências, tanto individuais como colectivas, sejam de natureza positiva (eventualidades) ou negativa (problemas). Como a gestão estratégica tem um horizonte de longo prazo, a informação recolhida na análise do ambiente externo proporciona um conjunto de assumpções para prognosticar o futuro. Na elaboração desses prognósticos são utilizadas as técnicas de extrapolação de tendências, de *brainstorming*, dos modelos estatísticos, da elaboração de cenários, dos painéis de Delfos e da análise cruzada de impactos. Em seguida sintetizam-se as conclusões obtidas sob a forma de uma tabela que enumere os factores estratégicos externos, classificados como problemas e eventualidades, de forma a evidenciar o seu peso relativo no ambiente externo e o grau em que o país está a responder a cada um deles.

A análise do ambiente interno visa identificar as potencialidades a empregar e as vulnerabilidades a colmatar para cumprir a missão de defesa nacional do Estado. São os factores internos ao país e estão, normalmente, fora do controlo de curto prazo do Governo. Estas variáveis formam o contexto em que as acções estratégicas são realizadas. Podem ser analisadas com recurso às técnicas aplicadas pelo método dos “sete esses” ou pela análise funcional. No essencial estas duas técnicas distinguem-se pela forma como sistematizam os aspectos internos do Estado a estudar e pelo tipo de análises a que procedem (Johnson e Scholes, 1999: 153). No método dos “sete esses” as variáveis são a estrutura, a estratégia, o pessoal, o estilo de gestão, os sistemas e procedimentos, as aptidões e os valores padronizados. Na análise funcional as variáveis são a estrutura, a cultura e os recursos. A estrutura do país reflecte a forma como este se encontra organizado quanto a autoridade, a fluxos de decisões e acções, e a processos de comunicação. É, normalmente, designada por cadeia de comando, e surge descrita graficamente por um organigrama. A cultura nacional é traduzida pelo conjunto de crenças, de expectativas e de valores partilhados pelos cidadãos. Na prática são normas de comportamento aceitáveis e aplicáveis a todos os cidadãos, desde os que possuem maior responsabilidade governativa, aos mais modestos. Os recursos estratégicos são os disponíveis para o Estado agir. Neles incluem-se as pessoas, os recursos financeiros, as infra-estruturas, as experiências, os conhecimentos, etc. Em seguida sistematizam-se as conclusões obtidas sob a forma de uma tabela que enumere os factores estratégicos internos classificados como potencialidades e vulnerabilidades, de forma a evidenciar o seu peso relativo na posição estratégica do país e o grau em que este está a responder a cada um deles.

A fase de formulação estratégica responde à pergunta «onde se deverá ir?». É primordialmente analítica e não orientada para a aplicação prática. Neste contexto visa

habilitar o desenvolvimento de planos de longo prazo, destinados a superar os problemas e a explorar as eventualidades, em função das potencialidades a empregar e das vulnerabilidades a corrigir. Principia com a definição da missão de defesa nacional do Estado, da qual decorrerão os objectivos nacionais actuais, a modalidade de acção e as políticas sectoriais (adaptado de Hunger e Wheelen, 1993: 13). Para isso os estrategistas devem encontrar a melhor conjugação entre os factores estratégicos externos (problemas e eventualidades) e internos (potencialidades e vulnerabilidades) face à situação corrente, de forma a identificarem um contexto estratégico nacional que permita a melhor promoção do futuro desejado pela comunidade nacional. Esse conceito pode ser elaborado com recurso à técnica da matriz SWOT⁴ que, a partir dos factores estratégicos externos e internos obtidos nas análises anteriormente referidas, permite gerar as ideias estratégicas que consubstanciam aquele conceito.

A missão de defesa nacional do Estado consiste no seu propósito último. No contexto do presente trabalho de investigação individual, está ligada aos interesses mais profundos de segurança, comuns a todos os Estados. No entanto, essa missão deve ser formulada para cada um deles, de forma a definir o propósito estratégico fundamental e caracterizador que o distingue dos restantes (Buzzel e Williams, 2003: 3). Deve, igualmente, identificar o âmbito dos objectivos nacionais actuais que quer proporcionar aos cidadãos. O contexto da definição da missão de defesa nacional do Estado pode ser amplo, de forma a incluir muitas actividades nacionais em diferentes sectores sociais, ou restrito, limitando claramente as suas actividades. A missão de defesa nacional do Estado determina os parâmetros dos objectivos nacionais actuais definidos pelo Governo, que consistem em resultados finais da actividade direccionada para a segurança e planeada para a legislatura. Especificam «o que?» deve ser atingido e «quando?» e, sempre que possível, devem ser quantificados (Richards, 1987: 15). Em conjunto, a missão de defesa nacional do Estado e os objectivos nacionais actuais, são dois indicadores fundamentais da direcção para a qual o país deve caminhar em termos de segurança nacional. Podem ser individualizados outros dois indicadores desta direcção: a visão, que é o que os governantes aspiram ter em termos de segurança; os valores, que dão corpo à segurança e expressam a filosofia que norteia o Estado na materialização dos objectivos nacionais actuais, e que o diferencia dos outros.

⁴ *Strengths, weaknesses, opportunities and threats*, ou seja, potencialidades, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças. Realça-se que, no modelo proposto é utilizado um quadro conceptual ligeiramente diferente para as ameaças e as oportunidades. As ameaças são substituídas por problemas, que envolvem confrontos, obstáculos e dificuldades. As oportunidades são substituídas por eventualidades, que envolvem oportunidades, apoios e neutralidades (Ribeiro, 2007 a): 493).

A modalidade de acção é o produto essencial do processo estratégico. É traduzida por um plano abrangente, onde são articulados de forma adequada, exequível e aceitável os factores de decisão meios, meio, tempo, objectivos e contrário. Este plano estabelece «como?» o Estado vai cumprir a sua missão de defesa nacional e materializar os seus objectivos nacionais actuais. Deve maximizar a vantagem estratégica e minimizar a desvantagem estratégica face aos seus contendores. Como regra básica a modalidade de acção pode ser definida segundo três níveis distintos, que tiram partido da estruturação dos meios quanto às formas de coacção, em integral, geral e particular. A qualquer destes três níveis uma modalidade de acção também pode ser definida segundo três categorias, que tiram partido da estruturação dos meios quanto aos ramos da estratégia, em genética, estrutural e operacional. Uma vez identificadas as modalidades de acção alternativas e analisadas as respectivas vantagens e desvantagens, há que seleccionar uma entre um grupo reduzido. Para esse efeito são utilizadas regras básicas e técnicas relativas aos requisitos lógicos e políticos. Os requisitos lógicos estão associados quer às regras básicas da compatibilidade da modalidade de acção com os factores estratégicos externos e internos, quer às técnicas de verificação que utilizam cenários, modelos e discussões controladas. Os requisitos políticos relacionam-se com as regras básicas da atitude perante o risco, da pressão do ambiente externo e da cultura nacional, e da necessidade e ambição do decisor de escalão mais elevado. Uma vez escolhida, a modalidade de acção deve ser explicitada num documento que pode assumir diversas designações, cuja forma e estilo influenciam a sua utilização. Esse documento deve ser elaborado de acordo com algumas regras básicas relativas ao conteúdo, às actualizações, à dimensão, à segurança, ao carácter prescritivo e à estrutura do conceito de acção estratégica de defesa nacional.

As políticas sectoriais ligam a formulação à operacionalização da modalidade de acção escolhida. Derivam desta e providenciam orientações para o processo de tomada de decisão em todos os níveis e estruturas do Estado. Consistem, por isso, em orientações para os departamentos públicos adoptarem em obediência à modalidade de acção. São interpretadas e operacionalizadas através dos objectivos e das modalidades de acção de cada departamento público. Estes podem então desenvolver as suas políticas específicas, que serão orientações a seguir pelas respectivas áreas funcionais.

A fase de operacionalização estratégica responde à pergunta «como se chega lá?». Para isso engloba o conjunto de actividades e opções logicamente desenvolvidas, necessárias para a execução de um plano estratégico. É o processo pelo qual a

modalidade de acção e as políticas sectoriais são postas em acção, através da elaboração de programas, de orçamentos e de procedimentos. Enquanto a formulação é um processo que envolve decidir como agir com base no que acontece nos ambientes externo e interno, e no futuro, do curto ao longo prazo, a operacionalização é a tradução dessa decisão em acções que possam ser geridas. Nestas circunstâncias a operacionalização é o resultado tático da formulação. Porém, convirá notar que se desenvolve segundo um processo dinâmico, cujas peças são encaixadas dia após dia e não montadas de uma só vez na elaboração do plano estratégico. Com efeito, no mundo real nenhum estrategista possui conhecimento suficiente para, depois de elaborar uma modalidade de acção óptima, preparar um plano estratégico para a sua operacionalização, que a traduza, de forma perfeita, em objectivos e alterações de comportamento do Estado.

Outra regra básica determinante de uma boa operacionalização é a definição de: «quem será encarregado da operacionalização?»; «o que deve ser feito?»; «como deverá ser feito o que é necessário?». Os responsáveis pela operacionalização variam de acordo com a forma como o Estado está organizado. Contudo, nos Estados mais modernos e pujantes são o Primeiro-Ministro, os ministros e os directores-gerais de cada organismo público. A resposta à pergunta sobre «o que deve ser feito?» surge como consequência dos programas, dos orçamentos e dos procedimentos desenvolvidos a cada nível do Estado. Um programa é um conjunto de actividades ou passos concretos necessários para concretizar um plano, cujo propósito é direccionar a estratégia para a acção (Hunger e Wheelen, 1993: 17). Isto é, passível de ser operacionalizada na prática. À elaboração de programas segue-se a preparação dos orçamentos. Estes correspondem aos programas e traduzem a contrapartida financeira para a sua aplicação prática. Uma vez concluídos e aprovados os orçamentos necessários, segue-se a elaboração dos procedimentos, que consistem num sistema de passos sequenciais ou técnicos, que descrevem em pormenor a forma de executar uma determinada tarefa, detalhando as actividades requeridas para concretizar os programas (Hunger e Wheelen, 1993: 18). Servem, portanto, para assegurar que a operacionalização estratégica decorre de forma uniforme em todos os sectores do Estado, seja qual for a sua natureza e função. A resposta à pergunta «como deverá ser feito o que é necessário?» implica o estabelecimento prévio de referências estratégicas fundamentais ou paradigmas, destinados a orientar a natureza das transformações do Estado nos domínios genético, estrutural e operacional.

A fase do controlo responde à pergunta «está a chegar-se lá?». É o processo pelo qual se monitorizam as actividades e os resultados da acção estratégica do Estado, para que o desempenho verificado possa ser comparado com o desejado (Hunger e Wheelen, 1993: 18), de forma a que os decisores de todos os níveis hierárquicos e estruturas utilizem os dados resultantes para tomar medidas correctivas e solucionar problemas. Embora o controlo seja a fase final da gestão estratégica, também permite identificar deficiências nos planos estratégicos, operacionais e táticos operacionalizados, e estimular a revisão do processo desde o seu início. Para o controlo permitir bons resultados os estrategistas têm de obter informação de retroacção clara, atempada e imparcial, viabilizada pelos seus subordinados hierárquicos. O modelo da figura 4 indica claramente que a retroacção deve ocorrer ao longo de todo o processo de gestão estratégica. Usando essa retroacção é possível comparar o que está a acontecer com aquilo que foi oficialmente planeado na fase de formulação.

Segundo Hunger e Wheelen (1993: 297) o controlo pode ser realizado de acordo com um modelo com as seguintes etapas: determinar o que medir; estabelecer padrões de desempenho; medir o desempenho; comparar o desempenho verificado com o padrão estabelecido; realizar acções correctivas. O controlo pode ser estabelecido a nível estratégico, operacional e tático. Ao controlo estratégico cabe lidar com a direcção estratégica do Estado, em termos da sua relação com o ambiente que o rodeia. Incide sobre o Estado como um todo e usa indicadores de longo prazo. Ao controlo operacional cabe lidar, primordialmente, com a operacionalização do plano estratégico. Enfatiza a operacionalização de programas e usa indicadores de médio prazo. O controlo tático lida com as actividades departamentais de curto prazo e está focalizado nos acontecimentos presentes, tendo em vista alcançar sucesso de curto e longo prazos.

Das etapas do modelo de controlo proposto por Hunger e Wheelen, realça-se como regra básica para a medição do desempenho, o controlo de comportamento e de saída. Como técnicas, são relevantes: o *Balanced Scorecard*; as contabilísticas; as mistas; as de avaliação do desempenho; e as das auditorias estratégicas. Neste contexto importa realçar que a definição das medidas de desempenho depende do órgão a controlar, bem como do objectivo a alcançar com o controlo. Com efeito, o verdadeiro valor do controlo não reside no que se mede mas, como se mede, tendo presente que: o controlo se deve submeter à modalidade de acção, porque é a esta que cumpre alcançar os objectivos; os controlos devem ser poucos e estar direccionados para medir os factores críticos de sucesso, isto é, aquelas poucas coisas cuja materialização garante o êxito global da modalidade de acção.

Desta forma respondeu-se à parte restante da segunda questão derivada, de acordo com a respectiva hipótese de trabalho, que se considera, assim, plenamente validada.

5. Processo de formulação proposto

A formulação da estratégia de defesa nacional implica a utilização de um corpo coerente de procedimentos que confira lógica, oriente e racionalize a actividade de preparação e de emprego do poder nacional, nas acções destinadas a materializar os objectivos estratégicos de defesa nacional, superando os problemas que a isso se antepõem e explorando as eventualidades que a isso favoreçam. É forçoso que assim seja, porque «somente visando finalidades logicamente concebidas e estabelecidas, explorando e canalizando devidamente as linhas de força que as podem favorecer, contornando ou preparando-se com oportunidade para enfrentar aquelas que se podem opor a essas finalidades através de uma estratégia racionalmente estabelecida, o homem poderá ser responsável e, em grande parte, senhor do seu destino» (Couto, 1988: 305).

É possível formular a estratégia de defesa nacional segundo uma abordagem pontual, associada a uma disputa internacional esporádica. Neste caso as actividades de formulação são iniciadas quando a situação estratégica se verifica e desenvolvem-se através da sua caracterização simbólica e do estabelecimento da modalidade de acção de defesa nacional considerada mais adequada, exequível e aceitável.

	POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL
EXPRIMIR	O QUE?
DEFINIR	IDENTIFICAR OS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA NACIONAL O QUE SE PRETENDE ALCANÇAR?
INSTITUIR	ESTABELEÇER A VISÃO ESTRATÉGICA DO PRIMEIRO-MINISTRO O QUE SE DESEJA GARANTIR?
MANIFESTAR	DECLARAR A MISSÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA NACIONAL O QUE SE QUER FAZER?
DETERMINAR	PROMULGAR A DIRECTIVA GOVERNAMENTAL DE DEFESA NACIONAL O QUE SE VAI FAZER?
	DOCTRINA ESTRATÉGICA DE DEFESA NACIONAL
	COMO?
ESTUDAR	COMPREENDER A MISSÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA NACIONAL O QUE SE QUER FAZER?
ANALISAR	EXAMINAR A SITUAÇÃO DE DEFESA NACIONAL O QUE SE DEVE SABER?
ELABORAR	IMAGINAR AS MODALIDADES DE ACÇÃO DE DEFESA NACIONAL COMO SE PODE FAZER?
ESCOLHER	SELECIONAR UMA MODALIDADE DE ACÇÃO DE DEFESA NACIONAL COMO VALE A PENA FAZER?
REDIGIR	EXPRIMIR A DOCTRINA ESTRATÉGICA DE DEFESA NACIONAL COMO SE VAI FAZER?

Fig. 5 – Processo de formulação da estratégia de defesa nacional

A realização das acções estratégicas e o controlo das transformações que ocorrem em resultado dessas acções, já se situam no campo da operacionalização estratégica, pelo que não serão tratadas.

Apesar da inegável correcção de tal abordagem, parece necessário admitir que, ao nível mais elevado do Estado, apresenta um carácter reducionista, em virtude de toda a situação estratégica esporádica, por um lado, resultar de particularidades que se verificam no contexto de situações estratégicas permanentes, globais e em constante evolução e, por outro lado, depender da postura política de cada actor. Como tal não pode deixar de considerar-se, como referência fundamental para a formulação da estratégia de defesa nacional, a abordagem contínua, flexível e adaptável, estruturada segundo um modelo como o da figura 5, que se desenvolve segundo a fase da política de defesa nacional e a fase da doutrina estratégica de defesa nacional, de forma a providenciar uma esquematização simplificada das etapas a seguir para a tomada de decisão.

«A principal vantagem na adopção... de forma consistente, de um modelo de decisão, é que ajuda a assegurar que nenhuns passos importantes são esquecidos... O modelo fornece confiança extra, para que a decisão sobre a situação seja encarada com lógica e com cuidado. Dispondo de um modelo, podemos preocupar-nos um pouco menos com a forma como chegamos à decisão e mais com a natureza das escolhas e das suas implicações. Um bom modelo decisório também contribui, normalmente, para documentar de forma adequada o processo [decisório], à medida que este ocorre. Isto é particularmente crucial em situações complexas, uma vez que o decisor pode ser chamado a explicar as suas acções. Porém, os modelos decisórios não são uma panaceia para más decisões. Eles não podem substituir o senso comum, o julgamento, as evidências, as análises quantitativas ou a liderança. Os modelos são apenas uma ferramenta que deve ser utilizada com sensibilidade e de forma apropriada» (Leigh, 1983: 50 e 51).

O modelo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional resulta da articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal do autor, dos procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas nos modelos da ESG e de Hunger e Wheelen. No essencial estabelece que o respectivo processo deve assentar em elementos concretos e destina-se a:

- Expressar a política de defesa nacional (PDN) determinada pelo Primeiro-Ministro «o quê?», que engloba: identificar os objectivos estratégicos de defesa nacional «o que se pretende alcançar?»; estabelecer a visão estratégica do Primeiro-

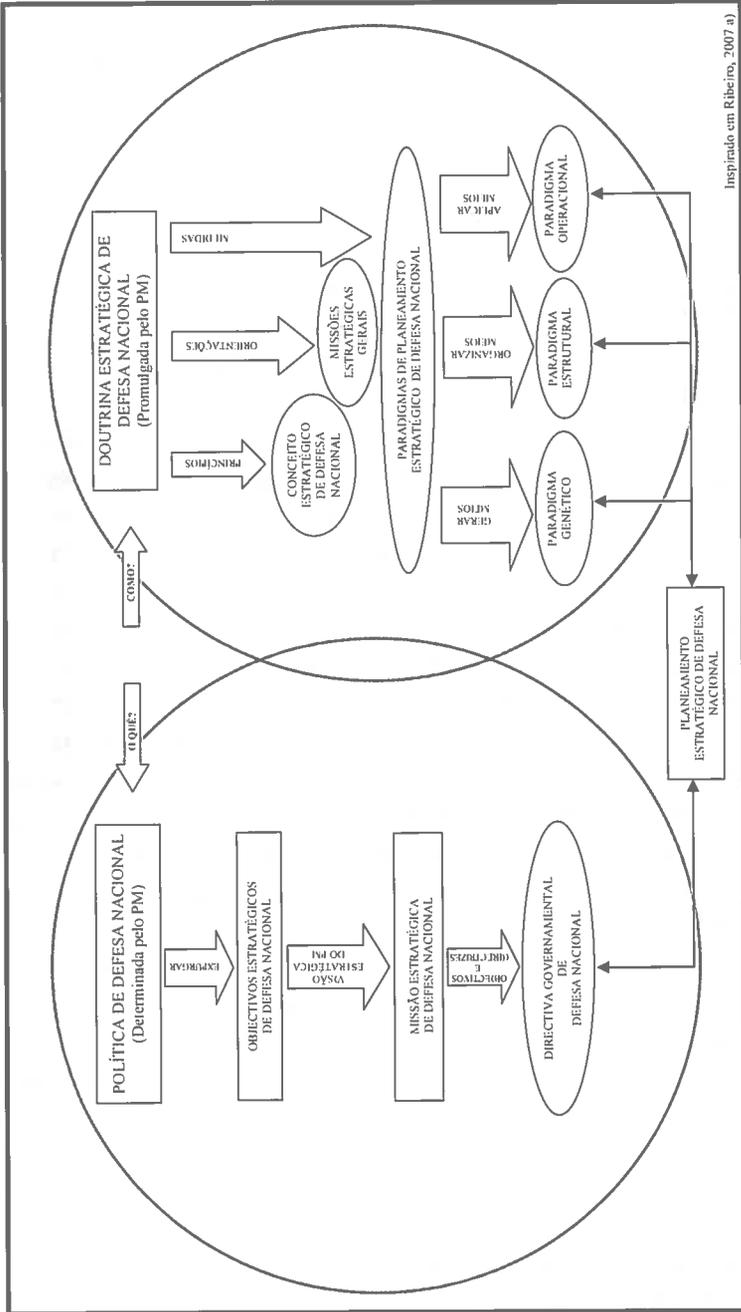
Ministro «o que se deseja garantir?»; definir a missão estratégica de defesa nacional «o que se quer fazer?»; promulgar a directiva governamental de defesa nacional «o que se vai fazer?».

- Conceber a doutrina estratégica de defesa nacional (DEDN) promulgada pelo Primeiro-Ministro «como?», que engloba: compreender a missão estratégica de defesa nacional «o que se quer fazer?»; examinar a situação de defesa nacional «o que se deve saber?»; imaginar as modalidades de acção de defesa nacional «como se pode fazer?»; seleccionar uma modalidade de acção de defesa nacional «como vale a pena fazer?»; e exprimir a doutrina estratégica de defesa nacional «como se vai fazer?», tendo em vista alcançar ou preservar aqueles objectivos.

A estratégia de defesa nacional desenvolve-se em diversos níveis da estrutura do Estado e, ao mais alto escalão, é integral. Por isso, embora seja da responsabilidade dos diversos departamentos públicos, é determinada, em última instância, pelo Primeiro-Ministro, com o apoio do Conselho de Ministros. Radica na política de defesa nacional e na doutrina estratégica de defesa nacional e pode ser sistematizada segundo diversas estratégias gerais. A doutrina estratégica de defesa nacional tem, todavia, uma importante característica distintiva da política de defesa nacional que a determina. Com efeito, em contraste com a natureza potencialmente mais fluida e mutante da política de defesa nacional, a doutrina estratégica de defesa nacional é informada pelas lições fundamentais aprendidas com o tempo, sobre como o poder nacional pode ser preparado e empregado com sucesso. Por isso, é mais duradoura e menos susceptível a mudanças. Todavia, não possui, de forma alguma, um carácter rígido ou inflexível. É, antes, um guia para o Primeiro-Ministro conduzir as acções da sua responsabilidade e explorar os meios à sua disposição, em benefício da materialização dos objectivos estratégicos de defesa nacional estabelecidos pela política de defesa nacional, segundo os princípios, as orientações e as medidas estabelecidas na doutrina estratégica de defesa nacional.

Face ao exposto poderá afirmar-se que a estratégia de defesa nacional é traduzida pelo resultado de uma reflexão simultânea e articulada sobre (Fig. 6):

- «O quê?» os departamentos públicos farão – expresso no ciclo da política de defesa nacional pelos objectivos estratégicos de defesa nacional, pela visão estratégica do Primeiro-Ministro, pela missão estratégica de defesa nacional e pela directiva governamental de defesa nacional;



Inspirado em Ribeiro, 2007 a)

Fig. 6 – Explicitação da formulação estratégica de defesa nacional

- «Como?» os departamentos públicos farão, expresso no ciclo da doutrina estratégica de defesa nacional pelo conceito estratégico de defesa nacional, pelas missões das estratégias gerais e pelos paradigmas de planeamento estratégico de defesa nacional.

No ciclo da política de defesa nacional tem particular relevância a directiva governamental de defesa nacional, que é promulgada pelo Primeiro-Ministro tendo presente os objectivos estratégicos de defesa nacional, que se articulam sob a forma de uma missão estratégica de defesa nacional, depois de ponderados pela visão estratégica daquele responsável político (inspirado em Chiavenato, 2000: 42), a fim de se: identificarem os objectivos prioritários de curto prazo a serem alcançados pelos sectores de acção estratégica do Estado; estabelecerem as directrizes de comando e administração superior, onde são evidenciados os condicionantes (regras/limites nos quais as acções devem ocorrer) à sua materialização segundo a doutrina estratégica de defesa nacional em vigor, face às circunstâncias objectivas externas e internas e à sua evolução, que devem regular a acção dos diferentes sectores de acção estratégica do Estado. Por conseguinte a directiva governamental de defesa nacional traduz a determinação do Primeiro-Ministro sobre o que os departamentos públicos vão fazer (necessário e possível) em permanência e com prioridade no seu mandato, com os recursos disponíveis e previsíveis, tendo em vista garantir a segurança nacional.

Os objectivos estratégicos de defesa nacional definem «o que se pretende alcançar?» e têm como funções: estabelecer as metas concretas de segurança nacional a alcançar; regular as actividades de preparação e emprego dos instrumentos do poder nacional; justificar a actividade estratégica nacional e a existência de instrumentos de coacção; servir como padrões para os cidadãos poderem avaliar a eficiência e a eficácia estratégica daqueles instrumentos; servir como medida para os cidadãos compararem o desempenho estratégico daqueles instrumentos ao longo do tempo; aglutinar os esforços estratégicos dos diferentes sectores da acção do Estado. Importa realçar que a identificação dos objectivos estratégicos de defesa nacional deve ser feita tendo em consideração a linguagem operativa da estratégia e não da política. Este aspecto, parecendo uma particularidade, é essencial para que os escalões subordinados do Estado compreendam, sem ambiguidades, a visão estratégica do Primeiro-Ministro, a missão estratégica de defesa nacional e a directiva governamental de defesa nacional, e contribuam adequadamente para os trabalhos que fazem parte do ciclo da doutrina estratégica de defesa nacional.

A visão estratégica do Primeiro-Ministro deve estar alinhada com as preocupações de segurança nacional dos cidadãos. A promoção deste alinhamento torna indispensável o esclarecimento acerca do quadro futuro de segurança nacional que o Governo pretende manter, essencial para que este edifique, estruture e empregue os recursos nacionais de forma mais produtiva. Também importa que a visão estratégica do Primeiro-Ministro descreva concretamente a condição futura de segurança nacional que se quer e pode chegar. Interessa, igualmente, que motive os cidadãos a tomar as decisões e a realizar as acções necessárias de preparação e emprego do poder nacional, aceitando sacrifícios na perspectiva da compensação futura resultante da concretização dos seus anseios de segurança nacional. Acresce que a visão estratégica do Primeiro-Ministro oferece clareza e orientação para a tomada de decisões, aspectos essenciais ao estabelecimento de uma base comum de esforço e de coordenação estratégica (Niven, 2003: 116). Por fim o alinhamento da visão estratégica do Primeiro-Ministro com as preocupações de segurança nacional dos cidadãos, inspira estes a trabalhar concertadamente em direcção a um conjunto integrado de objectivos estratégicos de defesa nacional, proporcionando-lhes valor e motivação para concentrarem a sua energia e os seus recursos nas acções estratégicas necessárias.

A missão estratégica de defesa nacional declara o sentido global do propósito «porquê agir?» e da tarefa «o que fazer?», em termos de actividade a realizar para concretizar os objectivos estratégicos de defesa nacional, ponderados pela visão estratégica do Primeiro-Ministro, ou seja, o estado final da segurança nacional que se deseja garantir. A declaração da missão estratégica de defesa nacional é eficaz quando consegue definir uma individualidade para o Governo ou uma personalidade própria para a sua actividade estratégica, e quando é estimulante, inspiradora e revitalizante para todos os cidadãos. Neste caso ajuda a concentrar o esforço estratégico nacional numa direcção, ao explicitar os principais compromissos governamentais. Também reduz o risco resultante da prossecução de objectivos estratégicos de defesa nacional conflitantes, evitando paralisias ou outras vulnerabilidades, susceptíveis de serem exploradas pelos contrários durante a acção estratégica. Serve, igualmente, para alicerçar a atribuição de recursos aos diferentes sectores de acção estratégica do Estado, segundo as regras gerais ditadas pela respectiva missão. Porém, é essencial para estabelecer os limites de responsabilidade pela elaboração da estratégia de defesa nacional, ao definir as tarefas a cumprir, e para fundamentar a sua formulação, ao clarificar o propósito da acção, sem providenciar direcções operacionais.

A directiva governamental de defesa nacional promulga a parte mais substantiva, porque operativa, da política de defesa nacional do Governo em funções. Tem como função fundamental explicitar (interpretar e traduzir) os objectivos estratégicos de defesa nacional, a visão estratégica do Primeiro-Ministro e a missão estratégica de defesa nacional em ideias mais concretas e accionáveis. Para isso define os objectivos estratégicos de defesa nacional prioritários de natureza genética, estrutural e operacional, e as directrizes de comando e administração superior que o Primeiro-Ministro estabeleceu para os sectores de acção estratégica do Estado regularem a sua acção quanto ao meio, aos meios, ao tempo e aos processos de acção estratégica. Aquela directiva também contribui para explicar o papel que cada sector de acção estratégica do Estado tem na conjuntura global dessa acção, e para permitir uma mais correcta avaliação do desempenho estratégico conseguido. Nestas circunstâncias constitui-se como uma referência de orientação para o Governo cumprir a sua missão estratégica de defesa nacional no período a que respeita.

De relevante importa notar que o processo proposto para o ciclo da política de defesa nacional, ao incluir os elementos constitutivos antes caracterizados, permite colmatar as principais deficiências da formulação estratégica identificadas no modelo da LDNFA, na medida em que, quanto aos objectivos nacionais, propõe designações adequadas às diferentes funções e níveis de acção estratégica. Também contribui que sejam assumidos pelos diferentes ministérios, como referência para a formulação dos contributos sectoriais da estratégia de defesa nacional. Na sua definição são tidas em conta, não só, as considerações de base subjectiva, mas, também, estudos de base objectiva, que explicam as conjunturas externa e interna e as suas tendências de evolução. Para além disso estimulam que a direcção da estratégia de defesa nacional ocorra permanentemente.

O ciclo da doutrina estratégica de defesa nacional tem como elementos constitutivos os princípios, as orientações e as medidas, segundo os quais os diferentes departamentos públicos devem materializar os objectivos estratégicos de defesa nacional, do curto ao longo prazo. Esta doutrina representa uma concepção integrada da actuação do Estado, sintetizadora das questões mais relevantes para o futuro dos departamentos públicos, resultante do pensamento estratégico dos principais responsáveis, reflectindo as suas convicções pessoais e modos de pensar e de agir. É neste contexto que prescreve como se deve desenvolver a transformação dos departamentos públicos. Isto é, o processo de constante mudança genética, estrutural

e operacional destinado a mantê-los permanentemente aptos para materializarem os objectivos estratégicos de defesa nacional.

Os princípios reguladores da manobra estratégica nacional a empreender pelo Estado para a consecução e salvaguarda dos objectivos estratégicos de defesa nacional que elegeu, são estabelecidos no conceito estratégico de defesa nacional. Tais princípios estão acima das práticas quotidianas de curto prazo. São ideias duráveis que servem de inspiração às actuações estratégicas do Governo, às quais conferem lógica e coerência, e definem os limites em que se terão de conter os esquemas e pormenores da acção estratégica nacional. Para isso o conceito estratégico de defesa nacional, depois de estabelecer o propósito estratégico nacional e de caracterizar os desafios estratégicos que se colocam ao país, deve evidenciar a natureza da acção estratégica nacional, indicar as razões da sua adopção e definir os grandes preceitos de materialização segundo os domínios genético (pessoal e material), estrutural (organização) e operacional (sustentação, treino e doutrina).

As orientações dos esforços individuais e colectivos dos diferentes sectores de acção estratégica do Estado, são estabelecidas nas missões estratégicas gerais, que se constituem como o motor de toda a acção estratégica, na observância dos princípios estabelecidos no conceito estratégico de defesa nacional. Elas especificam as necessidades colectivas a satisfazer com recurso a cada sector de acção estratégica do Estado, e estabelecem as tarefas a realizar (objectivos de cada sector) e os propósitos a alcançar (finalidades da acção de cada sector) no cumprimento daquelas necessidades. Para além disso enquadram os objectivos estratégicos de defesa nacional dentro de cada expressão do poder nacional, de forma a dar corpo e integrar as estratégias gerais, tendo em atenção a manobra expressa no conceito estratégico de defesa nacional.

As medidas de operacionalização dos paradigmas genético, estrutural e operacional destinam-se a apoiar os sectores de acção estratégica do Estado na elaboração dos planos estratégicos na área da sua competência. São apresentadas em documentos simples e breves, e implicam coordenação, racionalização e calendarização. Colocam ênfase na evolução, na gestão da mudança e num horizonte temporal que varia do curto ao longo prazo. Sendo estáveis, porque consistem em referências para o planeamento estratégico, essas medidas devem ter flexibilidade, porque o país está em constante interacção com o ambiente. Também devem ser abrangentes, de forma a contemplarem os vários aspectos doutrinários. Necessitam, ainda, de ter em conta as diferentes actividades relacionadas com o fortalecimento e o emprego do poder nacional, o que implica coordenação recíproca. É essencial que sejam éticas, não infringindo os

padrões de conduta comumente aceites para os sectores de acção estratégica do Estado. Por fim proporcionam continuidade e direcção à acção estratégica nacional, através da definição de uma situação estratégica de futuro e de uma aproximação clara e objectiva à sua gestão, com os objectivos e prazos fundamentais para melhoramento nos domínios genético, estrutural e operacional.

Relativamente ao ciclo da doutrina estratégica de defesa nacional o processo proposto, ao incluir os elementos constitutivos antes caracterizados, permite colmatar as principais deficiências da formulação estratégica identificadas no modelo da LDNFA, na medida em que incorpora no conceito estratégico de defesa nacional e nele equilibra os princípios de acção estratégica necessários a todos os ministérios. Também contempla claramente a necessidade de definição das missões estratégicas gerais necessárias para orientar as actividades dos diferentes ministérios. Para além disso propõe a elaboração dos paradigmas genético, estrutural e operacional que regulam o desenvolvimento do planeamento estratégico em articulação com os objectivos estratégicos de defesa nacional, e facilitam a coordenação e o controlo das acções de defesa nacional dos diferentes ministérios.

Os elementos constitutivos da doutrina estratégica de defesa nacional articulam-se com os elementos constitutivos da política de defesa nacional, de forma a permitirem desencadear um processo de planeamento estratégico de defesa nacional integrado, formal, explícito e completo. Nele a directiva governamental de defesa nacional estabelece os objectivos prioritários de curto prazo a serem alcançados pelos sectores de acção estratégica do Estado, segundo as condicionantes de materialização estabelecidas nas directrizes de comando e administração superior, tendo como referência os princípios, as orientações e as medidas que constam da doutrina estratégica de defesa nacional, face às circunstâncias objectivas externas e internas e à sua evolução.

O planeamento estratégico de defesa nacional desenvolve-se assumindo as funções de catalizador, de coordenação, de programação, de comunicação e de controlo da acção. Como faz parte da operacionalização da estratégia de defesa nacional, sai fora do âmbito da presente investigação, pelo que não será analisado.

A articulação a que antes se aludiu torna evidente que há sempre uma relação de mútua determinação entre a política de defesa nacional e a doutrina estratégica de defesa nacional, visto que se influenciam mutuamente. A política de defesa nacional, representando a resposta integral, em termos de metas fixadas pelo Governo, é a principal fonte de orientação para os departamentos públicos. Porém, a sua materialização também é inegavelmente influenciada pelas possibilidades de cada sector de acção estratégica

do Estado e, nesse sentido, tem de se submeter à doutrina estratégica de defesa nacional. Contudo, esta deve ser desenvolvida, a todos os níveis, de forma coerente com as exigências da política de defesa nacional.

Desta forma breve apresentou-se o essencial de um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, concebido pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal do autor, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas usadas nos modelos da ESG e de Hunger e Wheelen. Tendo em vista testar e refutar esse processo, desenvolveu-se no Apêndice B o caso de estudo aplicado à estratégia de defesa militar, que foi objecto de críticas e sugestões de docentes, investigadores, especialistas e peritos na formulação estratégica de defesa militar. Para isso tomaram-se como ponto de partida os resultados do trabalho *Planeamento das Acção Estratégica aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), profundamente revistos e enriquecidos com reflexões complementares, efectuadas no âmbito do propósito específico desta investigação, de forma a poderem ser apresentadas algumas novidades relevantes à comunidade científica. Do teste e da refutação do processo proposto, resultou a convicção que possuirá um vasto campo de aplicação prática na formulação da estratégia de defesa nacional. Em especial poderá contribuir para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA. Todavia, para isso, afigura-se indispensável que um grupo de especialistas na matéria, teste novamente o processo proposto, mas ao serviço de realizações concretas, de forma a avaliar, com suficiente rigor científico, o seu realismo e utilidade prática. Só depois será aconselhável aperfeiçoar o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional da LDNFA.

Desta forma respondeu-se à terceira questão derivada, de acordo com a respectiva hipótese de trabalho, que se considera validada.

6. Conclusões

O fio condutor deste trabalho de investigação individual foi a questão central: «Como conceber um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, fundamentado nas regras básicas e técnicas aplicadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, que contribua para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA?». A sua versão final resultou, sobretudo, da interacção com a fase de

exploração, na qual foram realizadas as leituras e os contactos exploratórios, sustentados numa longa observação participante, decorrente da experiência pessoal.

A construção da resposta à questão central foi iniciada com a comparação dos modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA, quanto à sua evolução e à estrutura dos respectivos processos decisórios, de forma a identificar as deficiências e as possibilidades de aperfeiçoamento do modelo nacional. Desta forma respondeu-se à primeira questão derivada, validando a respectiva hipótese de trabalho.

Os procedimentos proporcionados pelas regras básicas do modelo da ESG contribuíram para caracterizar vários aspectos relacionados com a estrutura global do processo proposto, com a função e conteúdo da directiva governamental de defesa nacional e dos estudos estratégicos para apoio à decisão, e com o desenvolvimento do planeamento estratégico. Também tiveram grande utilidade para rever e enriquecer os resultados do trabalho *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado*, de forma a que pudesse ser convenientemente explorado na aplicação do processo proposto ao caso da estratégia de defesa militar, tendo em vista apresentar algumas novidades relevantes à comunidade científica. Desta forma respondeu-se a uma parte da segunda questão derivada, validando a respectiva hipótese de trabalho na parte correspondente.

Os procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas do modelo de Hunger e Wheelen, contribuíram para caracterizar vários aspectos relacionados com: a utilidade e conteúdo da missão estratégica de defesa nacional; a dedução dos objectivos nacionais actuais; a função, a definição e o conteúdo da doutrina estratégica de defesa nacional e das políticas sectoriais dos diferentes departamentos públicos. Também se obtiveram regras básicas e técnicas que foram aplicadas à melhoria do trabalho antes referido do autor, com igual propósito. Desta forma respondeu-se à parte restante da segunda questão derivada, de acordo com a respectiva hipótese de trabalho, que se considera, assim, plenamente validada.

De posse de toda esta informação foi então possível articular logicamente, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, os procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas nos modelos da ESG e de Hunger e Wheelen, de forma a conceber um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que pode conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA. Este processo foi submetido a observação em âmbito militar, de forma a ser refutado e clarificado pelas críticas efectuadas por docentes,

investigadores, especialistas e peritos. Desta forma respondeu-se à terceira questão derivada, validando a respectiva hipótese de trabalho.

Da resposta às três questões derivadas, segundo as respectivas hipóteses de trabalho, obteve-se um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que alcançou os objectivos fixados para a investigação, na medida em que: contribui para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA; se adquiriu um entendimento aprofundado da formulação da estratégia de defesa nacional, que concorre para o desenvolvimento de novas competências que, futuramente, permitirão transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado e, destas, para novas investigações.

Em termos gerais o trabalho de investigação individual permite perceber melhor como integrar a investigação científica na formulação da estratégia de defesa nacional, no quadro da actuação internacional de um Estado democrático moderno. Contribui, igualmente, para apresentar a defesa nacional como campo de estudo da ciência política. Neste contexto faculta um acréscimo de conhecimento sobre o processo de decisão estratégica de defesa nacional estabelecido pela LDNFA. A novidade da sustentação teórica é proporcionada pela adopção e incorporação de diversos conceitos operacionais que, por si só, facilitam um entendimento geral do processo de formulação da estratégia de defesa nacional, por definirem as grandes variáveis e os principais indicadores desse processo.

As novidades metodológicas proporcionadas pelo processo de formulação da estratégia de defesa nacional proposto são diversas. A investigação inova no ciclo da política de defesa nacional, ao explicar como se identificam os objectivos estratégicos de defesa nacional. Também clarifica o que são, como se elaboram, para que servem e como se relacionam: a visão estratégica do Primeiro-Ministro; a missão estratégica de defesa nacional; e a directiva governamental de defesa nacional. Quanto ao ciclo da doutrina estratégica de defesa nacional, é nova a forma apresentada para a sua estrutura e redacção, com o conteúdo centrado no conceito estratégico de defesa nacional, nas missões estratégicas gerais e nos paradigmas de planeamento estratégico de defesa nacional. Estes são apresentados como as referências da transformação do poder nacional, onde são caracterizados com profundidade os parâmetros necessários ao processo do seu desenvolvimento genético, estrutural e operacional.

Embora se tenha realizado um grande esforço na elaboração deste trabalho de investigação individual, reconhece-se algum desequilíbrio na utilização das regras básicas e das técnicas no processo proposto para a formulação da estratégia de defesa

nacional. Isso deve-se ao facto de as regras básicas contribuírem, de forma primacial, para estabelecer a estrutura e a mecânica do processo, enquanto as técnicas fazem parte dele, mas a sua vocação fundamental é o produto (conteúdo) do processo. Refere-se, igualmente, que não foi possível a aplicação prática do processo proposto à realidade global da defesa nacional, de forma a validar a formulação da estratégia de defesa nacional na sua plenitude. Com efeito, apenas se conseguiu refutar e clarificar esse processo com base em críticas e sugestões de docentes, investigadores, especialistas e peritos na formulação da estratégia de defesa militar, dispondo de um tempo muito reduzido para essa tarefa.

Apesar das condicionantes antes mencionadas o processo proposto parece possuir um vasto campo de aplicação prática na formulação da estratégia de defesa militar. Neste contexto pode não ter a mesma utilidade noutras áreas funcionais da defesa nacional. Pode, até, não ajudar a actividade de todos os planeadores de defesa nacional, da mesma forma que uma boa carta náutica serve um navegador experimentado. Espera-se, no entanto, que tenha uma utilidade semelhante àquela que os marinheiros do séc. XV davam aos corpos celestes ou aos sinais de terra: orientação sobre o caminho a seguir. Se isso acontecer já contribuirá para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo de formulação estratégica de defesa nacional instituído pela LDNFA.

Todavia, para alcançar este desiderato, afigura-se indispensável propor que um grupo de especialistas na matéria teste novamente o processo de formulação da estratégia de defesa nacional concebido, mas ao serviço de realizações concretas, de forma a avaliar, com suficiente rigor científico, o seu realismo e utilidade prática. Caso se confirmem, esse grupo de especialistas poderá aperfeiçoar o modelo da LDNFA, efectuando as alterações do articulado que tomem como referência as etapas do processo proposto, resultante de uma investigação feita por um português e sobre Portugal.

2. TRAÇOS E COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇA DOS ENGENHEIROS NAVAIS

**PELO 1º TENENTE ENG-MEC
SIMEÃO JOSÉ BARRELA TITA**

RESUMO

Os engenheiros navais, quer pela formação académica, quer pelas funções que desempenham ao longo da sua carreira militar, adquirem competências de liderança que lhes permitem atingir uma maior eficácia na prossecução dos objectivos.

Entendeu-se assim, face à relevância do tema “Liderança”, analisar os traços e competências dos engenheiros navais, de forma a avaliar os estilos de liderança praticados por esta classe de Oficiais da Armada.

Para atingir este objectivo, foi desenvolvido um estudo, visando avaliar as orientações e comportamentos dos Engenheiros Navais da Marinha Portuguesa, pertencentes a cinco especialidades e que, actualmente, desempenham funções no activo.

Tendo em conta o objectivo proposto, foi definida uma amostra entre os engenheiros navais, correspondente a uma fracção de amostragem de cinquenta por cento da população.

Para este estudo, os dados foram recolhidos através de um questionário testado e validado a nível nacional.

Os resultados obtidos permitiram verificar que existe uma maior tendência para um estilo de liderança orientado para as pessoas. Por outro lado, os resultados permitiram igualmente verificar que no início da carreira, como consequência da formação académica, os engenheiros navais não apresentam uma tendência de orientação para a tarefa. Adicionalmente, verificou-se não existirem diferenças no estilo de liderança dos engenheiros navais em função da unidade onde desempenham funções.

Finalmente, o estudo efectuado permitiu identificar um conjunto de factores, que foram traduzidos em recomendações, com vista a reforçar as competências de liderança dos engenheiros navais.

INTRODUÇÃO

“ A Escola Naval, para além do curriculum estritamente académico, oferece um conjunto de disciplinas destinadas a auxiliar o cadete na sua formação, dando-lhe as ferramentas necessárias a um melhor relacionamento consigo, com os outros, com o mundo.

*Ao longo do Curso, irás assumindo gradualmente uma postura de **liderança** entendendo o mundo com outro olhar. No final, poder-te-ás orgulhar de pertencer a uma **élite de jovens líderes**.”*

(Prospecto de divulgação da Escola Naval, 1992)

Com a entrada na Escola Naval, os cadetes desenvolvem qualidades morais, de carácter e de liderança, consideradas necessárias para o desempenho das funções de chefia e gestão. O estímulo dum espírito de corpo entre cadetes, e a prática dos valores de honra, da verdade, do espírito de sacrifício, da amizade e da camaradagem, permite-lhes conhecer os camaradas, mas principalmente conhecerem-se a eles próprios.

No caso concreto dos engenheiros navais, estes precisam de adquirir uma sólida preparação científica, com competências transversais e atitudes modernas, mas também com uma capacidade de conceptualizar projectos e integrar equipas (Duarte, 2004, 4). Ao longo das suas carreiras, e no exercício da sua actividade profissional, assumem atitudes de liderança. Como líderes, devem formar e desenvolver equipas, transmitir credibilidade aos seus colaboradores, inspirar e motivar, existindo uma correlação entre o comportamento do líder e a eficácia da sua liderança.

Face à pertinência e actualidade do tema “liderança”, importa, no âmbito deste estudo, avaliar quais os traços e competências de liderança que caracterizam os engenheiros navais em exercício de funções, e através dos seus comportamentos avaliar quais os estilos de liderança que praticam.

Este breve estudo desenvolveu-se a partir da apresentação de um problema de investigação e na descrição da metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho. O problema de investigação teve com principal objectivo avaliar os estilos de liderança dos engenheiros. A metodologia utilizada na execução do trabalho correspondeu à análise das teorias de liderança e à aplicação de um questionário sobre traços e competências de liderança, aos engenheiros da Marinha de Guerra Portuguesa, de modo a avaliar estatisticamente os resultados obtidos, e assim perspectivar e concluir quais os estilos de liderança praticados.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

a. Conceito de liderança

Quando se aborda questões relativas à liderança, a existência de um líder assume uma especial relevância, sendo habitualmente descrito como alguém que tem capacidade para dirigir e influenciar as actividades de um grupo de indivíduos. A liderança pode ser entendida como a forma pela qual um indivíduo conduz um grupo, no sentido da consecução de um ou mais objectivos, através do uso de uma influência imposta ou naturalmente aceite por esse grupo (Yulk, 1999, 5). Como tal, na maior parte dos grupos aos quais podemos eventualmente pertencer (equipa, unidade, organização), encontramos sempre um líder, que vai desempenhar um papel fundamental como elemento “facilitador”¹ do funcionamento do grupo como um todo, produtivo e coordenado. Este vai procurar mobilizar as pessoas, agir sobre as situações e orientar todo o seu comportamento, com o intuito de alcançar os objectivos pretendidos.

Considerando que o processo de liderança se encontra intimamente ligado aos atributos intrínsecos da personalidade do líder e à dos seus seguidores, torna-se pertinente referir que a liderança de pessoas é um fenómeno bidireccional e unívoco, dado que cabe ao líder não só a tarefa de influenciar, mas também de ser influenciado², sendo que o seu potencial inato é continuamente moldado pelas experiências que lhe permitem desenvolver as capacidades necessárias e fundamentais à resolução de problemas sociais significativos (Mumford, 2000, 24).

b. Traços de Liderança

Um traço é uma qualidade ou característica distintiva da personalidade. O líder é aquele que apresenta características marcantes de personalidade através das quais pode influenciar o comportamento das pessoas.

Os primeiros estudos sobre liderança, efectuados antes da II Guerra Mundial, baseavam-se na identificação dos traços físicos, características de personalidade e aptidões que distinguissem os líderes dos não líderes, e os líderes eficazes dos ineficazes. Existia a ideia dos *Grandes Homens* (Rego & Cunha, 2004, 185), com características inatas, que naturalmente alcançavam posições de liderança com eficácia.

¹ Conceito retirado da apresentação do CPOS-M 2007/2008, pelo Director de Curso CMG AN R. Mavioso.

² Pelletier (1999), p. 122 afirma: “Para que a liderança se exerça, o grupo, explicita ou implicitamente, precisa de consentir a influência do líder, de admitir (a si mesmo) ser influenciado. Exercer influência é, assim, exercer autoridade, influência feita de aceitação voluntária”.

Posteriormente, concluiu-se que os indivíduos não se tornam necessariamente líderes, nem são necessariamente eficazes por possuírem uma combinação de traços, pois um líder com certos traços pode ser eficaz numa situação e ineficaz noutra, e dois líderes com diferentes traços poderiam ser bem sucedidos noutra situação (Stogdill, 1948).

Importa enumerar alguns traços que se julgam importantes na eficácia da liderança³, como sejam: (1) a energia e tolerância ao stress; (2) a autoconfiança; (3) o locus de controlo interno; (4) a maturidade emocional; (5) a honestidade e integridade; (6) a motivação para o sucesso e (7) a motivação para o poder social.

Para além dos traços acima referidos, podem ainda ser relevantes a capacidade receptiva (abertura), a adaptabilidade, a independência e a curiosidade⁴.

Em suma, estudos (Stogdill, 1974) existentes referem que um indivíduo com certos traços terá mais probabilidades de ser um líder eficaz do que aqueles que não os possuem, embora tal não signifique eficácia automaticamente. Referem ainda que a importância relativa dos diferentes traços depende das situações.

c. Competências de Liderança

A importância das competências de liderança depende de certos aspectos como o nível hierárquico, o tipo e dimensão da organização, a estrutura organizacional, o grau de centralização da autoridade e as suas características culturais.

Torna-se importante mencionar quais as competências mais relevantes para a eficácia da liderança:

- Competências técnicas: consistem nos conhecimentos acerca do modo de realizar as tarefas específicas da organização;
- Competências interpessoais: consistem nos conhecimentos acerca do comportamento humano e processos de grupo, capacidade para compreender as atitudes, sentimentos e motivações de outras pessoas, sensibilidade social e capacidade de comunicação;
- Competências conceptuais (cognitivas): consistem na capacidade analítica, pensamento lógico, capacidade de conceptualizar relações complexas e ambíguas, pensamento divergente, intuição, raciocínio indutivo e dedutivo.

³ Rego, A. & Cunha, M.P. (2004), p.186.

⁴ Mumford et al. (2000b, 2000c).

Estas competências são especialmente importantes para líderes hierarquicamente superiores. No entanto, também podem ser fundamentais para líderes intermédios que participam no planeamento estratégico.

Em suma, embora as investigações efectuadas permitam identificar um vasto conjunto de traços e competências para a eficácia dos líderes, não é possível vislumbrar características aplicáveis a todas as situações, dado que diversos factores de contingência conferem importância a certos aspectos em determinadas situações, mas perdem importância noutras⁵.

Dois consequências podem ser retiradas: (1) Os líderes eficazes numa dada situação podem não sê-lo noutras situações⁶; (2) É possível adquirir e desenvolver competências⁷.

d. Abordagem Comportamental

Para liderar não basta a existência de um líder, sendo necessário existir interacção entre este e os outros elementos do grupo, que são os liderados. Mediante esta interacção, a liderança pode assumir dois tipos de orientação: mais orientada para o **relacionamento** ou mais orientada para a **tarefa**.

Quando a essência do líder está direccionada para as pessoas, existe nele uma maior sensibilidade para os problemas dos outros, considerando-os como seres humanos e não como meros instrumentos de trabalho. Existe uma genuína preocupação pelos elementos da equipa, quer relativa ao modo como estes realizam as suas tarefas, quer relativa ao seu bem-estar e motivação. Consequentemente, há uma maior satisfação por parte dos liderados, traduzindo-se numa melhor coesão do grupo. Trata-se, todavia, de um estilo de liderança que, como está directamente orientado para os subordinados, poderá eventualmente não originar um aumento de produtividade.

Quando a essência do líder está direccionada para a tarefa, existe uma preocupação com a realização das actividades, valorizando-se os resultados, sempre com o objectivo de desenvolver a organização. Há uma preocupação exagerada com as tarefas em detrimento das pessoas que as executam, podendo causar a diminuição da coesão do grupo e o aumento da insatisfação, devido ao ambiente negativo entre o líder e os

⁵ Rego, A. & Cunha, M.P. (2004), p.190.

⁶ Mumford et al. (2000^a, 2000b); Connelly et al. (2000).

⁷ Mumford et al. (2000), p. 21 afirma "...As competências de liderança e o subsequente desempenho não são apanágio de um pequeno número de indivíduos dotados. De facto, a capacidade de liderança existe potencialmente em todas as pessoas - um potencial que emerge através da experiência e da capacidade para apreender e beneficiar com a experiência".

subordinados. A insatisfação poderá ser controlada através de uma visão estratégica e das suas expectativas. O efeito sobre a produtividade estará assim dependente do estilo de liderança orientada para a tarefa, segundo Blake & Mouton (1964).

Assim sendo, uma liderança autocrática terá consequências negativas, ao passo que uma orientação estratégica directiva e estruturada terá consequências de produção mais positivas, no sentido de que cada um sabe o que se espera dele, e isto não lhe é imposto de modo rígido e inflexível.

Em suma, emergem duas grandes categorias de comportamento: a orientação para as tarefas (grau em que o líder define e estrutura o seu próprio trabalho e o dos subordinados, com vista ao alcance dos objectivos) e a orientação para as pessoas/relacionamento (grau em que o líder demonstra apoio e se preocupa com os subordinados e com o respectivo bem-estar).⁸

Blake & Mouton apresentaram um instrumento de avaliação dos estilos de liderança, designado como “grelha gerencial”. Trata-se de uma tabela de dupla entrada, composta por dois eixos: o eixo vertical (orientação para as pessoas) e o eixo horizontal (orientação para a tarefa). Os autores colocaram nos principais pontos de interacção das duas orientações os cinco principais estilos de liderança, identificados em função da orientação para a tarefa ou para o relacionamento.

2. ESTUDO

O objectivo desta investigação assentou na análise e posterior avaliação dos estilos de liderança dos Engenheiros Navais da Marinha Portuguesa.

a. Problema de investigação

Pressupõe-se que os traços e competências de um líder determinam comportamentos distintos, e consequentemente diferentes estilos de liderança.

A determinação dos estilos de liderança dos engenheiros navais foi desenvolvida a partir da análise dos comportamentos de liderança que os caracterizam. Deste modo, e tendo por base o problema de investigação, foram formuladas inicialmente as seguintes hipóteses, que serão sujeitas a confirmação ao longo do presente estudo, e que servem de ponto de partida para a investigação:

⁸ Rego, A. & Cunha, M.P. (2004), p.284.

- **Hipótese 1:** Tendo em conta a formação académica dos engenheiros navais, ministrada na Escola Naval, fortemente alicerçada em conhecimentos técnicos, os oficiais engenheiros navais tenderão a desenvolver, numa fase inicial do seu percurso profissional, um estilo de liderança preferencialmente orientado para a tarefa;
- **Hipótese 2:** O desempenho de funções de liderança no nível hierárquico superior, induzirá, nos oficiais engenheiros navais, a necessidade de conciliar uma orientação para a tarefa com uma orientação para as pessoas;
- **Hipótese 3:** As idiossincrasias subjacentes às diferentes unidades navais poderão implicar diferentes estilos de liderança por parte dos oficiais engenheiros navais que aí desempenham funções.

b. Método

A metodologia utilizada para o presente estudo consistiu na técnica de investigação por questionário, visando avaliar a orientação comportamental dos engenheiros navais, e identificar estilos de liderança preferenciais com recurso à grelha comportamental de Blake & Mouton (1964).

c. Amostra

Para o presente estudo foi definida uma amostra da população dos engenheiros navais que actualmente prestam serviço na Marinha Portuguesa.

Os engenheiros navais encontram-se distribuídos por cinco especialidades/áreas: EMQ, ECN, EMA, EN-MEC e EN-AEL.

Tabela 1 – População dos Engenheiros Navais por posto e especialidade na Marinha

Posto Classe	CALM	CMG	CFR	CTEN	1TEN	2TEN	GMAR	Total	(%)
EMQ	3	14	11	0	0	0	0	28	14,43
ECN	0	3	7	0	0	0	0	10	5,15
EMA	2	4	7	0	0	0	0	13	6,70
EN-MEC	0	0	4	31	23	14	13	85	43,81
EN-AEL	0	0	1	21	15	12	9	58	29,89
Total	5	21	30	52	38	26	22	194	

Tabela 2 – Fração de amostragem de 50% da população

Posto Classe	CALM	CMG	CFR	CTEN	1TEN	2TEN	GMAR	Total	(%) ^(a)
EMQ	2	5	4	0	0	0	0	11	39,28
ECN	0	3	3	0	0	0	0	6	60,00
EMA	0	1	1	0	0	0	0	2	15,38
EN-MEC	0	0	1	20	18	7	6	52	61,17
EN-AEL	0	0	1	8	6	5	6	26	44,82
Total	2	9	10	28	24	12	12	97	

(a) – Percentagem da Amostra na População por Classe.

Assim, foi possível obter uma fracção da amostragem de 50% do total da população de engenheiros navais actualmente em funções. Dos 194 engenheiros navais em funções foram inquiridos 97.

A amostra foi constituída por engenheiros a prestarem serviço em diversas unidades, nomeadamente, unidades de formação (EN, ETNA e IESM), unidades de manutenção (AA, DN e FLOT), unidades de apoio (ES, ENP, EEO, EH, DA, CITAN e IH) e unidades navais (UN's).

d. Instrumento

O instrumento de análise utilizado visou medir as orientações dos engenheiros navais, para o relacionamento e/ou para as tarefas.

Na sua versão original, o questionário “Como lida com os seus colaboradores” é composto por 14 itens de resposta. Em cada frase, e dentro destas em cada escolha, são atribuídas pontuações de 1 a 7, sendo que a avaliação mais elevada refere a opção com que o inquirido mais se identifica. O objectivo será no final determinar qual o estilo de liderança mais predominante nos perfis dos oficiais inquiridos. Os itens 1, 3, 5, 7, 9, 11 e 13 estão orientados para a tarefa e os itens 2, 4, 6, 8, 10, 12 e 14 estão orientados para o relacionamento.

Trata-se de um instrumento testado e validado a nível nacional, que permite determinar comportamentos de liderança orientados para a tarefa e para o relacionamento.

Com o questionário utilizado, e conforme Blake & Mouton⁹, podem-se retirar conclusões sobre cinco estilos de liderança predominantes. Assim, os resultados poderão ser distribuídos pelos seguintes itens:

⁹ O modelo de Blake & Mouton (1964) The Managerial Grid, cruza as orientações para as tarefas e as pessoas, de onde resultam cinco estilos essenciais.

- **Estilo Autocrático:** a eficácia na produtividade é resultado de um arranjo das condições de trabalho, de tal modo que os subordinados interfiram minimamente;
- **Estilo Integrador:** a execução do trabalho é conseguida por pessoas empenhadas e a interdependência, através de um “interesse comum” no objectivo da organização, conduz a relacionamentos de confiança e de respeito;
- **Estilo Laissez-faire:** o trabalho necessário é executado com aplicação de um esforço mínimo, sendo suficiente para se conservar o privilégio de membro da organização;
- **Estilo Simpático:** a atenção está unicamente centrada nas preocupações das pessoas, pois relacionamentos satisfatórios conduzem a um ambiente confortável e a um trabalho cordial;
- **Estilo Intermédio:** um adequado desempenho organizacional torna-se possível através do equilíbrio entre a necessidade de se conseguir que o trabalho seja executado e a manutenção do moral das pessoas num nível satisfatório.

e. Procedimentos

O presente estudo foi colocado à consideração do Estado-Maior da Armada, tendo sido deferida a autorização para a sua realização. Os dados foram recolhidos através de oitenta e seis questionários aplicados em diversas unidades (DN, AA, ES, EH, ENP, EEO, DA, CITAN, ETNA, EN, FLOT, IESM, IH, MDN e varias UN's) onde os engenheiros navais prestam serviço, salientando-se a receptividade e cooperação manifestadas. Foram ainda recebidos por e-mail 11 questionários, tendo em conta que alguns engenheiros se encontram a prestar serviço em unidades exteriores ao perímetro da BNL.

No início dos questionários foi referido aos engenheiros que o estudo se enquadrava no âmbito de um trabalho de investigação para o Curso de Promoção a Oficial Superior – Marinha, intitulado “*Traços e Competências de Liderança dos Engenheiros Navais*”, e ainda que o questionário era de natureza confidencial. O tratamento das respostas foi efectuado pelo autor do trabalho.

f. Resultados

A análise dos resultados foi dividida em duas partes. Na primeira parte, foi desenvolvido um estudo descritivo das orientações comportamentais dos ENMP, relativamente à tarefa e ao relacionamento, com recurso a estatísticas descritivas como a média e o desvio-padrão.

Na segunda parte, procedeu-se ao estudo de eventuais diferenças na orientação comportamental dos ENMP, em relação ao posto e à unidade onde desempenham funções. Pretendeu-se utilizar a técnica da estatística da Análise de Variância Multivariada (MANOVA) para atingir o objectivo, visto tratar-se de uma técnica de análise de variância que utiliza duas ou mais variáveis dependentes e duas ou mais variáveis independentes (Hill & Hill, 2000). No entanto, através dos diferentes testes estatísticos que avaliam a normalidade da distribuição (Kolmogorov-Smirnov, Shapiro-Wilk e Lillefors), verificou-se que a distribuição dos dados se afastava da distribuição normal, pelo que a MANOVA não deveria ser utilizada, optando-se pela estatística não-paramétrica: teste Kuskal-Wallis, recomendado quando se pretende estudar múltiplos grupos independentes (Hill & Hill, 2000).

Foram ainda efectuados, de forma transversal aos dois estudos, comparações entre as médias da orientação comportamental dos ENMP para avaliar uma integração das orientações numa fase mais avançada da carreira (CTEN, CFR, CMG e ALM). Para atingir este objectivo, recorreu-se a testes de significância adequados para avaliar as diferenças entre médias.

(1) Análise Descritiva - Orientação comportamental dos ENMP

Com o intuito de avaliar/aferir a orientação comportamental dos engenheiros navais, foram calculados os valores de tendência central (Média/Desvio Padrão) das orientações em função do posto.

Tabela 3 – Valor médio e desvio padrão dos ENMP

Orientação	Postos						
	CALM	CMG	CFR	CTEN	1TEN	2TEN	GMAR
	Média						
	Desvio Padrão						
Relacionamento	6,43	6,11	6,11	6,21	5,96	5,81	6,05
	0,20	0,63	0,27	0,52	0,52	0,69	0,54
Tarefa	5,21	5,11	5,00	5,28	5,39	5,17	5,48
	0,71	1,09	0,75	0,62	0,68	0,58	0,65

Relacionamento - Da análise da Tabela 3, é possível verificar que o posto de CALM obteve o valor mais elevado (6,43) na orientação para o relacionamento e que essa orientação foi consensual uma vez que o valor do desvio padrão foi baixo (0,20). Já no posto de 2TEN foi obtido o valor mais baixo (5,81) na orientação para o

relacionamento, em termos de comportamento, pese embora esse valor não tenha sido consensual entre os participantes, uma vez que o desvio padrão obteve o valor mais elevado (0,69) no conjunto dos postos.

Tarefa - Adicionalmente, verificou-se que o posto de GMAR obteve o valor mais elevado (5,48) na orientação para a tarefa, pese embora esse valor não tenha sido consensual entre os participantes uma vez que o desvio padrão obteve um valor elevado (0,65). Já no posto de CFR foi obtido o valor mais baixo (5,00) na orientação para a tarefa em termos de comportamento, tendo-se verificado igualmente que esse valor não foi consensual entre os participantes uma vez que o desvio padrão obteve um valor elevado (0,75).

(2) Diferenças na orientação comportamental dos ENMP

(a) Orientação comportamental por posto

Da análise da Tabela 4, observa-se que não existem diferenças estatisticamente significativas na orientação comportamental para os diferentes postos dos ENMP.

Tabela 4 – Valor médio da orientação comportamental por posto

Orientação	Postos							Teste	
	CALM	CMG	CFR	CTEN	1TEN	2TEN	GMAR	Kruskal-Wallis H (3, N=97)	p ¹¹
Relacionamento	6,43	6,11	6,11	6,21	5,96	5,81	6,05	1,60	0,65
Tarefa	5,21	5,11	5,00	5,28	5,39	5,17	5,48	1,73	0,62

Estes resultados permitem verificar que a orientação comportamental dos ENMP não varia consoante o posto, existindo uma preferência na orientação para o relacionamento.

(b) Orientação comportamental por unidade

Da análise da Tabela 5, é possível verificar que não existem diferenças estatisticamente significativas na orientação comportamental dos ENMP nos diferentes tipos de unidades.

Tabela 5 – Valor médio da orientação comportamental por unidade

Orientação	Unidades				Teste	
	Formação	Manutenção	Apoio	UN's	Kruskal-Wallis H (3, N=97)	p ¹¹
Relacionamento	6,14	6,08	5,95	6,03	1,90	0,59
Tarefa	5,39	5,25	5,17	5,30	0,98	0,80

Estes resultados são indicadores de que a orientação comportamental dos ENMP se mantém inalterada independente da unidade onde desempenhem funções.

(c) Comparação das orientações comportamentais dos ENMP

O objectivo consistiu na comparação da orientação para o relacionamento e da orientação para a tarefa, visando detectar uma eventual integração dessas orientações por parte dos ENMP. Para tal, recorreu-se a testes de significância para avaliar diferenças entre as duas médias (relacionamento e tarefa) nos diferentes postos.

Tabela 6 - Significância das diferenças entre as médias

p ¹²	Postos						
	CALM	CMG	CFR	CTEN	1TEN	2TEN	GMAR
	0,144	0,299	0,003	0,000	0,021	0,022	0,029

Analisando a tabela anterior, é possível verificar que nos postos de CALM e CMG não existem diferenças estatisticamente significativas entre a orientação comportamental para a tarefa e para o relacionamento, podendo ser considerada a existência de uma integração da orientação para o relacionamento e para a tarefa em ambos os postos.

3. CONCLUSÕES

O objectivo proposto para este estudo incidiu na avaliação dos traços e competências de liderança dos engenheiros navais, no sentido de caracterizar os seus estilos de liderança.

Para tal, foi efectuada a aplicação de um questionário testado e validado, a uma amostra de engenheiros navais (97), correspondente a uma fracção de amostragem de 50% da população dos Engenheiros Navais da Marinha Portuguesa.

Os resultados obtidos permitiram verificar que na orientação comportamental dos ENMP *por posto*, existe uma preferência na orientação para o **relacionamento**, quer no início da carreira, quer durante a progressão hierárquica. Confrontando estes resultados, com a hipótese avançada:

¹⁰ Valor significativo de $p < 0,05$

¹¹ Valor significativo de $p < 0,05$

¹² Valor significativo de $p < 0,05$

1ª Hipótese - Tendo em conta a formação académica dos engenheiros navais, ministrada na EN, fortemente alicerçada em conhecimentos técnicos, os Oficiais tenderão a desenvolver, numa fase inicial do seu percurso profissional, um estilo de liderança preferencialmente orientado para a tarefa.

Os resultados obtidos infirmam a hipótese, na medida em que foi possível verificar uma preferência no comportamento orientado para as pessoas ao longo da carreira.

Os resultados permitiram ainda verificar, à excepção do posto de CALM e CMG, a existência de diferenças estatisticamente significativas na orientação para o relacionamento e para a tarefa, nos restantes postos. Face à hipótese:

2ª Hipótese - O desempenho de funções de liderança no nível hierárquico superior, induzirá, nos oficiais Engenheiros Navais, a necessidade de conciliar uma orientação para a tarefa com uma orientação para as pessoas.

Os resultados permitiram confirmar a hipótese, na medida em que ao nível do posto de CALM e CMG a orientação comportamental não apresentou diferenças estatisticamente significativas entre a tarefa e o relacionamento, o que poderá indicar uma conciliação entre as duas orientações, ou seja, um estilo de liderança integrador ao nível de oficiais de nível superior (CALM, CMG).

Adicionalmente, os resultados indicaram que não existem diferenças estatisticamente significativas na orientação comportamental dos ENMP por unidade. Tendo em conta a terceira hipótese do trabalho:

3ª Hipótese - As idiosincrasias subjacentes às diferentes unidades navais poderão implicar diferentes estilos de liderança por parte dos oficiais Engenheiros Navais que aí desempenham funções.

Analisando os valores obtidos somos levados a infirmar a hipótese uma vez que a orientação preferencial dos oficiais Engenheiros Navais não altera em função da unidade.

Da revisão da literatura, existe uma estreita ligação entre orientação comportamental e estilo de liderança. O modelo de Blake & Mouton (1964) operacionaliza essa ligação através de um conjunto de estilos, baseados na orientação para a tarefa e para o relacionamento.

Em suma, podemos afirmar que os engenheiros navais tendem a praticar um estilo de liderança com uma *forte orientação comportamental para o relacionamento* e uma menor orientação comportamental para a tarefa.

Através dos resultados obtidos é possível verificar que é junto dos oficiais subalternos que se apresentam os valores mais elevados quanto à orientação

comportamental para a tarefa. Este resultado poderá ser justificado tendo em conta as funções técnicas que os engenheiros desempenham no início da carreira de Oficial, especialmente nas unidades navais.

Por outro lado, da análise dos resultados obtidos foi ainda possível verificar que na fase final da sua carreira, os engenheiros navais tendem a praticar um estilo de liderança integrador, caracterizando-se este pelo facto de o líder debater e decidir em conjunto com o grupo as directrizes do trabalho, do mesmo modo que orienta, motiva e educa (conceito de *coaching*)¹³. Uma das explicações para o resultado obtido poderá advir da “*Cultura da Marinha*”, uma cultura organizacional, fortemente direccionada para a motivação dos militares, para que melhor possam alcançar os objectivos propostos. No caso particular dos engenheiros navais, a componente técnica das tarefas a prosseguir é bastante complexa, pelo que existe uma grande necessidade e preocupação em motivar a equipa para a obtenção de um bom resultado.

Por forma a melhor compreender os resultados obtidos, foram realizadas entrevistas com um oficial engenheiro naval de cada classe (preferencialmente de um posto elevado), tendo as diferentes opiniões corroborado os resultados obtidos no presente estudo, e dado maior credibilidade a essas respostas, com a antiguidade e experiência de cada um dos entrevistados.

4. RECOMENDAÇÕES

Na sequência das conclusões referidas no ponto anterior, julga-se oportuno tecer as seguintes recomendações:

- A Escola Naval deverá manter os ensinamentos sobre liderança, transmitindo-os aos cadetes ao longo da sua formação académica¹⁴, e se possível reforçá-los, problematizando a liderança à luz dos vários contextos de trabalho, uma vez que ao longo da sua carreira confrontar-se-ão com situações em que lhes é exigido o seu exercício;
- A Marinha deverá assegurar uma formação profissional contínua aos oficiais da Armada, qualificando-os, de modo a garantir o desenvolvimento de competências profissionais adequadas ao exercício dos seus cargos¹⁵. Sugere-se assim a

¹³ Coaching pode ser encarado como um processo que visa fomentar no colaborador o conhecimento de si mesmo e impulsionar o desejo de melhorar ao longo do tempo, bem como a orientação necessária para que a mudança se produza.

¹⁴ ALM Vidal Abreu (2002) afirma “ Preparar o futuro é mais nobre do que apenas viver o presente”.

¹⁵ VALM Vilas Boas Tavares (2007) afirma “Hoje, mais do nunca, a realidade social e tecnológica obriga as organizações a investir de uma forma coerente e sistemática nos seus recursos humanos, qualificando-os, valorizando-os e motivando-os para o desempenho das funções e tarefas atribuídas”.

frequência de cursos de aperfeiçoamento, como por exemplo “Direcção e Liderança Estratégica” e “Liderança”, ministrados no Instituto Nacional de Administração (INA);

- No sentido de avaliar uma eventual divergência dos resultados obtidos com este estudo, na óptica dos colaboradores, recomenda-se a elaboração de um estudo similar ao aqui efectuado, mas aplicado simultaneamente aos engenheiros navais (líderes) e aos colaboradores (liderados).

“...O elevado nível alcançado encoraja a prosseguir o esforço contínuo de aperfeiçoamento de competências, seja no exercício continuado da liderança e no culto da “disciplina no mar”, elementos essenciais ao cabal e integral cumprimento das missões, seja na afirmação de orientações e de práticas dirigidas ao reconhecimento do mérito individual, factores indissociáveis da manutenção de elevados padrões de motivação...”

Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada
Cerimónia de Abertura do Ano Operacional 2007/2008

3. O PAPEL FUNCIONAL E O PAPEL GRUPAL NO DESEMPENHO DAS EQUIPAS DE AVALIAÇÃO

PELO 1º TENENTE EN-AEL
RUI MANUEL ANDRADE GONÇALVES

Bibliografia, Anexos e Apêndices omitidos
Trabalho elaborado o âmbito do CPOS - Marinha (2007/2008)

Resumo

Pesquisas anteriores sobre a estrutura e a composição de grupos de trabalho revelam que deverá existir uma correlação positiva entre o comportamento do indivíduo no trabalho em grupo e sua função no processo de desenvolvimento do grupo.

Este Breve Estudo aborda as relações entre as capacidades e competências necessárias aos papéis funcionais da equipa de treino e avaliação da Flotilha, com o comportamento dos papéis de grupo descritos na Teoria de Papéis de Belbin.(1981). Para tal, foi elaborado um modelo analítico, o qual relaciona as capacidades e competências desejáveis de um indivíduo nas diversas funções estabelecidas para o Departamento de treino e avaliação, com os perfis comportamentais preferenciais demonstrados na aplicação de um questionário ministrado a esses indivíduos.

1) Introdução

O treino e avaliação dos navios da esquadra é uma actividade reconhecidamente complexa devido ao grande e diverso conjunto de factores que podem afectar o seu desempenho e, conseqüentemente, o sucesso do seu produto final, ou seja, uma esquadra composta por navios treinados e capazes de cumprir com todo o espectro de missões que lhe são atribuídas. Entre estes factores, estão os aspectos essencialmente técnicos das diferentes áreas, o conhecimento dos métodos de treino e avaliação, a qualificação técnica das equipas e a forma como as pessoas envolvidas interagem, se estruturam e se comportam perante os outros no decorrer das actividades de treino e avaliação. O último destes factores está relacionado directamente com a estrutura do grupo, a sua dinâmica e o papel que cada indivíduo desempenha na equipa de avaliação.

Neste Breve Estudo é apresentada uma comparação entre as capacidades e competências necessárias de alguns papéis funcionais com as descrições dos papéis de grupo elencados por Belbin (1981). O objectivo é estudar como a Teoria de Belbin pode ser utilizada para melhorar o desempenho das equipas de avaliação, através de uma avaliação da correlação resultante do comportamento e do inter-relacionamento de um indivíduo com os restantes elementos do grupo.

Implícito neste objectivo está a hipótese, defendida neste estudo, de que a correlação positiva entre o Papel Funcional e o Papel de Grupo dos elementos leva a um melhor desempenho da equipa de avaliação.

O estudo, contemplará a descrição da teoria dos papéis de Belbin, a descrição dos papéis funcionais considerados na equipa de avaliação da Flotilha e descritos na Lotação da Flotilha, um modelo de relação entre esses papéis, e ainda, a análise dos dados obtidos da quantificação dos questionários aplicados.

2) Papel Grupal

Vários modelos já foram utilizados para estudar os comportamentos de um indivíduo como elemento de um grupo. Um exemplo, é o modelo definido por Keirse e Bates (1984) que explica as relações entre diferentes indivíduos com base no carácter e o temperamento de cada um.

Por seu lado, Meredith Belbin (1981) verificou que cada elemento de um grupo pode ser classificado de acordo com os seus conhecimentos e a sua função técnica, e também, com a forma como tende a comportar-se, a contribuir, e a relacionar-se com os outros.

Dessa forma, Belbin construiu um conjunto de papéis de grupo, os quais descrevem padrões que caracterizam o comportamento de um indivíduo em relação aos outros enquanto membro de um grupo,

No seu trabalho original, Belbin (1981) definiu oito papéis de grupo; coordenador, líder funcional, criativo, captador de recursos, avaliador, implementador, companheiro de equipa e aperfeiçoador. Posteriormente (Belbin, 1993), definiu um novo papel denominado especialista. Porém, tendo em conta a sua especificidade, este papel não será utilizado. Assim sendo, este estudo baseia-se na versão original e, por conseguinte, não trata o papel especialista. A Tabela 1 descreve os papéis de grupo definidos por Belbin (Belbin, 1993, 22).

Por seu lado, Stott e Walker (1995) consideram improvável que um grupo apresente todos os papéis, mas que deverá ter a sua maioria, mesmo sendo como papéis secundários ou terciários. Estes mesmos autores defendem ainda que, a existência do coordenador, do criativo e do avaliador são fundamentais para o desempenho do grupo.

Tabela 1 – Os Papéis no Grupo

Papéis	Explicação
Coordenador – CO (<i>Coordinator</i>)	Possui maturidade emocional, e confiante e disciplinado, clarifica os objectivos, promove a tomada de decisão e sabe delegar.
Líder funcional – LF (<i>Shaper</i>)	Dinâmico, possui uma personalidade dominante e lida bem com a pressão. É enérgico e impaciente, e mobiliza o grupo para os seus objectivos funcionais.
Criativo – CT (<i>Plant</i>)	O indivíduo dominante do ponto de vista intelectual e a fonte de ideias criativas. Imaginativo e não ortodoxo, resolve problemas complexos, mas é geralmente mau comunicador e pouco preocupado com detalhes.
Captador de Recursos – CR (<i>Resource Investigator</i>)	Um elemento extrovertido, popular e sociável, que arranja novos contactos e ideias, que estabelece a ligação do grupo com o exterior e explora oportunidades.
Avaliador – AV (<i>Monitor Evaluator</i>)	O elemento que possui grande inteligência analítica, com capacidade para dissecar cuidadosamente as ideias e argumentos. É o analista sóbrio, frio e estratégico, mas de confiança.
Implementador – IM (<i>Implementer</i>)	Pragmático que transforma as ideias em planos e calendários. É metódico no que diz respeito a qualidade e é determinado.
Companheiro de Equipa – CE (<i>Team Worker</i>)	Cooperativo, emocionalmente estável, sempre disponível para prestar apoio aos outros membros do grupo. Sabe ouvir, e popular e evita o conflito.
Aperfeiçoador – AP (<i>Completer-Finisher</i>)	Consciencioso e ansioso, mantém a atenção do grupo para o cumprimento dos prazos e verifica os detalhes para que o trabalho saia pontualmente e sem erros.
Especialista – ES (<i>Specialist</i>)	Dedicado, auto-motivado e fornece o conhecimento e as competências que são escassas numa determinada área técnica.

Os papéis de grupo podem ainda ser reunidos de acordo com a sua tendência da seguinte forma (Belbin, 1993):

- a. Perfil orientado para a acção:** Líder Funcional, Implementador e Aperfeiçoador;
- b. Perfil orientado para as pessoas:** Coordenador, Companheiro de Equipa e Captador de Recursos;
- c. Perfil intelectual:** Criativo, Avaliador e Especialista.

A Teoria de Papéis é complementada por uma ferramenta de análise chamada *Team Role Self-Perception Inventory* (TRSPI) desenvolvida por Belbin (1981, 153), através da qual é possível identificar os papéis exercidos ou preferidos por um indivíduo numa situação de trabalho em grupo. O TRSPI (versão original com 8 papéis) é composto de sete questões, com oito itens por questão. Cada item descreve um comportamento relativo a uma situação de trabalho em grupo e está relacionada com um papel de grupo. O indivíduo deve atribuir uma valorização entre os oito itens em cada questão, de forma a reflectir a sua auto-percepção de como se comporta em cada situação descrita. No final, após o somatório de todas as pontuações, existe uma tabela de normas que classifica a tendência ao comportamento de acordo com o papel numa escala de quatro valores: *Low, Average, High e Very High*. Com esta escala, indivíduos com pontuação nos níveis High e Very High tendem a exibir o comportamento descrito no papel, enquanto que aqueles com pontuação Low ou Average terão deficiência ou dificuldades em assumir o comportamento descrito.

3) Papel Funcional

Estes papéis não representam pessoas, apenas descrevem as habilidades necessárias e as responsabilidades que elas têm, ao assumir determinado papel funcional. Neste estudo foram avaliados detalhadamente os seguintes papéis da equipa de avaliação da Flotilha: Coordenador das Áreas de Avaliação (CAA) e Membro de Gabinete de Avaliação (MGA).

Estes papéis constam na Lotação da Flotilha, a qual descreve as funções, qualificações e outros conhecimentos necessários para o desempenho dos papéis referidos. A Tabela 2 mostra um resumo dessas funções, capacidades e competências.

Tabela 2 – Papel Funcional

Papel	Responsabilidades	Capacidades e Competências
Coordenador das Áreas de Avaliação (CAA)	Elaborar o planeamento das acções de treino e avaliação e definir os padrões e grelhas de avaliação, das respectivas áreas específicas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidade Intelectual; 2. Carisma; 3. Capacidade de Definição de Objectivos; 4. Capacidade de Organização; 5. Capacidade de Gestão do stress; 6. Capacidades Relacionais; 7. Competências de Liderança; 8. Competências Comunicacionais.
Membro de Gabinete de Avaliação (MGA)	Efectuar o treino e a avaliação nas áreas específicas, conforme o planeamento e as orientações recebidas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidades Intelectuais; 2. Capacidade de Concentração; 3. Capacidade de resolução de problemas práticos; 4. Capacidade de Organização; 5. Capacidades Relacionais; 6. Competências Técnicas; 7. Competências comunicacionais.

4) Modelo Analítico para as Correlações entre os Papéis Funcionais e a Teoria de Belbin

Dada a impossibilidade de quantificar os papéis funcionais descritos na Lotação da Flotilha, e dessa forma efectuar a correlação estatística entre os papéis grupais e os papéis funcionais, o procedimento adoptado foi dividido em duas partes. Inicialmente foi construída uma relação de forma ponderada e analítica¹, utilizando para isso apenas a combinação das características dos papéis de grupo (Tabela 1) com as capacidades e competências necessárias para os papéis funcionais (Tabela 2). Foi ainda aplicado um questionário, baseado no TRSPI, aos elementos da equipa de avaliação, a fim de levantar dados para confirmar a validade do modelo analítico. Posteriormente, foi efectuado um tratamento estatístico², dos dados recolhidos, em que a amostra é constituída por 22 militares, de forma a retirar e validar a informação constante nesses mesmos dados.

Para construir as relações entre papéis funcionais e de grupo, foi necessário observar que alguns adjectivos dos papéis de grupo contribuem obviamente para atingir a capacidades e competências necessária aos papéis funcionais descritos na Lotação da Flotilha, criando uma relação positiva entre os dois. Noutros casos, os adjectivos contradizem as capacidades e competências necessárias para assumir um papel funcional, criando uma relação negativa. Contudo, existem características que não têm nenhuma influência para o estabelecimento de uma relação negativa ou positiva entre os papéis. Nestes casos, existe uma relação de indiferença. A Tabela 3 apresenta a simbologia dos factores de relação que será utilizada.

¹ No Apêndice 1 do Breve Estudo original, encontram-se detalhados os papéis funcionais no que respeita às suas capacidades e competências, e ainda, a relação existente entre as características dos papéis grupais com as capacidades e competências dos papéis funcionais.

² Constante no Apêndice 2 do Breve Estudo original, o qual constem os testes estatísticos de normalidade, e os resultados dos testes não paramétricos e correlações

Tabela 3 – Factores de Relação

Relação	Símbolo	Significado
Positiva	(+)	É possível identificar na descrição do papel de grupo uma correspondência directa com a habilidade necessária determinada para o papel funcional e, além disso, as descrições do papel de grupo não são antagónicas a estas habilidades.
Negativa	(-)	Não é possível identificar na descrição do papel de grupo uma correspondência directa com a habilidade necessária determinada para o papel funcional e, além disso, as descrições do papel de grupo são antagónicas a estas habilidades.
Indiferente	(0)	Não é possível estabelecer nenhuma relação positiva ou negativa entre as descrições do papel de grupo com as habilidades necessárias do papel funcional.

O resultado da relação, como um todo, é construído por um somatório simples da relação entre cada característica do papel funcional e dos papéis de grupo. A Tabela 4 apresenta o resumo do resultado da relação entre as características dos papéis de grupo e dos papéis funcionais considerados.

Tabela 4 – Relação Apurada

Papéis Funcionais	Papéis de Grupo							
	CO	LF	CT	CR	AV	IM	CE	AP
Coordenador das Áreas de Avaliação	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	(0)
Membro de Gabinete de Avaliação	(0)	(-)	(-)	(0)	(+)	(+)	(+)	(+)

5) Análise dos Resultados

Para iniciar a análise dos dados recolhidos, foi construída uma tabela de normas para os valores obtidos para cada papel nas respostas aos questionários. As normas são necessárias porque, conforme identificado por Belbin no seu estudo, em determinados contextos, alguns papéis ocorrem mais frequentemente do que outros. Assim, as normas tornam possível comparar directamente pontuações de um indivíduo para os diversos papéis. Seguindo o mesmo procedimento descrito em Belbin (1981), e de acordo com o TRSPI, as normas foram adaptadas e calculadas e são apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Normas Adaptadas do TRSPI

Interpretação	Papéis de Grupo							
	CO	LF	CT	CR	AV	IM	CE	AP
Muito Baixo	0 - 6	0 - 6	0 - 2	0 - 4	0 - 4	0 - 10	0 - 6	0 - 2
Baixo	7 - 14	7 - 20	3 - 10	5 - 12	5 - 16	11 - 22	7 - 14	3 - 12
Alto	15 - 27	21 - 37	11 - 19	13 - 21	17 - 23	23 - 31	15 - 27	13 - 21
Muito Alto	28 +	38 +	20 +	22 +	24 +	32 +	28 +	22 +

Com a tabela de normas, foi possível encontrar a distribuição dos papéis para os 22 casos de estudo. A Tabela 6 apresenta o número de ocorrências em números absolutos dos resultados de cada perfil no universo de respostas, enquanto que o Gráfico 1, apresenta as porcentagens de indivíduos com comportamentos classificados como *Alto* e *Muito Alto*.

Tabela 6 – Universo de Dados

	Ocorrência			
	Muito Baixo	Baixo	Alto	Muito Alto
Coordenador	0	5	11	6
Líder Funcional	7	11	3	1
Criativo	11	8	2	1
Captador de Recursos	9	10	2	1
Avaliador	4	8	4	6
Implementador	3	4	5	10
Companheiro de Equipa	0	1	6	15
Aperfeiçoador	4	11	5	2

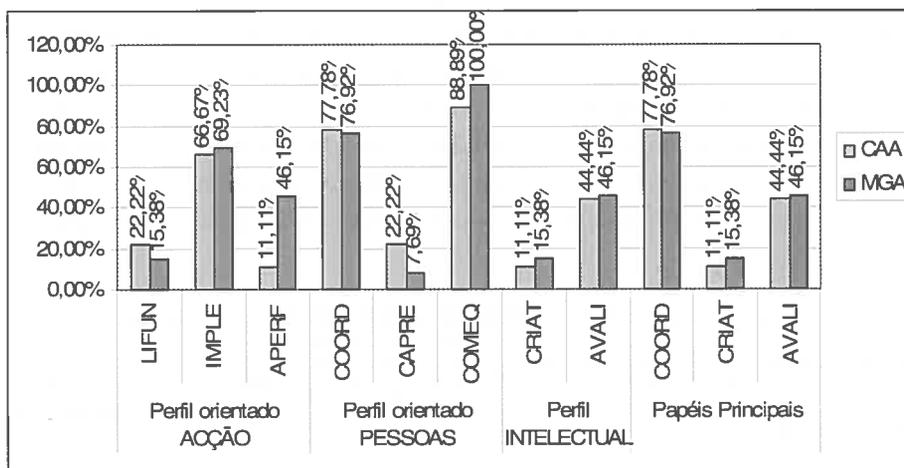


Gráfico 1 – Percentagem Papel Grupal

De forma a relacionar os Papéis Funcionais da Flotilha com os Papéis de Grupo definidos por Belbin efectuou-se a sobreposição das percentagens obtidas no Gráfico 1 e os dados da Tabela 4, confrontando assim os resultados do modelo analítico com os dados recolhidos da avaliação dos questionários. O resultado encontra-se expresso na Tabela 7.

Tabela 7 – Comparação entre o Modelo Analítico e os dados obtidos da avaliação por Questionário

Papel Funcional		Papel Grupal							
		CO	LF	CT	CR	AV	IM	CE	AP
Coordenador das Áreas de Avaliação	Percentagem obtida	77,8%	22,2%	11,1%	22,2%	44,4%	66,7%	88,9%	11,1%
	Correlação Analítica	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	(0)
Membro de Gabinete de Avaliação	Percentagem obtida	76,9%	15,4%	15,4%	7,7%	46,2%	69,2%	100%	46,2%
	Correlação Analítica	(0)	(-)	(-)	(0)	(+)	(+)	(+)	(+)

De acordo com a tabela acima, três situações foram identificadas:

- **Modelo Analítico com Relação Indiferente (0):** neste caso, como o modelo analítico não faz nenhuma previsão da relação do Papel Grupal com o Papel Funcional, nenhum tratamento foi efectuado.
- **Modelo Analítico e Resultados Experimentais Concordantes:** na maioria das intersecções da tabela, os resultados experimentais confirmam as previsões do modelo analítico. Por exemplo, CT foi previsto como tendo relação negativa com o papel Coordenador das Áreas de Avaliação e apenas 11,1% dos indivíduos apresentam este perfil.
- **Modelo Analítico e Resultados Experimentais Divergentes:** em algumas intersecções, assinaladas na tabela, o resultado experimental diverge das previsões do modelo analítico. No papel Coordenador das Áreas de Avaliação identificam-se duas situações diferentes; os papéis LF e CR tinham sido identificados com uma relação positiva, no entanto, apresentam percentagens de ocorrência baixas de 22,2%; os papéis AV e IM tinham sido identificados com uma relação negativa, contudo, apresentam percentagens de ocorrência de 44,4% e 67,7%, respectivamente. Existe alguma dificuldade em explicar os resultados referentes à primeira situação, enquanto que a segunda, poderá ser

explicada pelo facto de que os indivíduos do grupo Coordenador das Áreas de Avaliação também efectuam funções do grupo Membro de Gabinete de Avaliação, participando nas acções de treino e avaliação levadas a cabo pela Flotilha, situação esta que o modelo analítico não prevê.

Foi também efectuada a correlação de todos os Papéis Grupais, em que os valores obtidos estão indicados na Tabela 8.

Os valores mais significativos a considerar são as correlações negativas existentes entre o Implementador e Coordenador, o Implementador e Companheiro de Equipa, e, o Avaliador e Líder Funcional. Isto quer dizer que, quando os valores dos primeiros tendem a aumentar, os valores dos segundos tendem a diminuir, ou vice-versa.

Se associarmos aos perfis de orientação, verificamos que, um dos papéis de perfil orientado para a acção (Implementador) apresenta uma correlação negativa com os papéis de perfil orientado para as pessoas (Coordenador e Companheiro de Equipa), e, outro (Líder Funcional) apresenta também uma correlação negativa com um papel de perfil intelectual (Avaliador).

Tabela 8 – Correlação entre Papéis Grupais

	CO	LF	CR	AV	IM	CE	CR	AP
CO	1,00							
LF	0,18	1,00						
CR	-0,13	0,33	1,00					
AV	-0,37	-0,56	-0,14	1,00				
IM	-0,58	-0,13	-0,18	0,21	1,00			
CE	0,05	-0,34	-0,05	-0,27	-0,48	1,00		
CR	-0,09	0,03	-0,16	-0,25	0,09	-0,10	1,00	
AP	0,19	0,17	-0,25	-0,16	-0,12	-0,28	-0,08	1,00

6) Conclusões

A análise dos resultados obtidos mostra-nos que:

- A totalidade dos Papéis de Grupo definidos por Belbin (1981) estão presentes na equipa de Avaliação da Flotilha;
- Os indivíduos do grupo funcional Coordenador das Áreas de Avaliação, assim como os do grupo funcional Membro de Gabinete de Avaliação apresentam comportamentos preferenciais de perfil orientado para as pessoas;
- A maioria dos papéis de grupo apresentam a ocorrência esperada nos diferentes

papéis funcionais, contudo, um dos considerados como fundamentais por Stott e Walker (1995), Criativo, apresenta uma ocorrência muito baixa, levando a considerá-lo como um papel secundário e não como papel primário;

- Os papéis de perfil orientado para a acção apresentam, na sua maioria, uma correlação negativa com os papéis de perfil orientado para as pessoas e com um de perfil intelectual.

Assim sendo, a hipótese considerada para este estudo, a correlação positiva entre o Papel Funcional e o Papel Grupal leva a um melhor desempenho da equipa de treino e avaliação da Flotilha, é confirmada.

7) Propostas e Recomendações

Face ao exposto, recomenda-se:

- a. O incremento da formação ministrada em Liderança aos Oficiais e Sargento da Armada, com a adição de conteúdos programáticos de comportamento e relacionamento de indivíduos quando inseridos em grupo;
- b. A elaboração de um estudo similar ao aqui efectuado a um navio da Classe “Vasco da Gama”, antes e após o treino instituído para uma guarnição, de forma a avaliar a evolução das relações e dos comportamentos dos indivíduos quando inseridos num grupo.

**4. AS CORRENTES DE PENSAMENTO EMERGENTES
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
E O IMPACTO DOS ACTORES NÃO ESTATAIS
NA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO**

PELO MAJOR DE CAVALARIA
JOSÉ LUIS SIMÕES

Bibliografia, Anexos e Apêndices omitidos
Artigo com base
em trabalho elaborado no âmbito do CEMC (2007/2008)

Resumo

Depois do final da Guerra Fria as correntes de pensamento das Relações Internacionais que emergiram como mais influentes foram o neo-realismo e o neoliberalismo. Estas correntes, embora se oponham em alguns aspectos da sua formulação, convergiram num campo comum que foi denominado de síntese “neo-neo.”

Os actores não estatais assumem também um papel cada vez maior no sistema político internacional, erodindo o papel dos Estados e levando à asserção de que o poder do Estado está a ser atacado a partir de cima e a partir de baixo. Contudo os actores não estatais que têm recebido mais atenção, a nível da disciplina das Relações Internacionais, são aqueles que, na maior parte das situações, se conformam às práticas normais da comunidade internacional, isto é, as Organizações Não Governamentais, as Organizações Internacionais, as Empresas Transnacionais etc. Até ao advento do onze de Setembro de 2001, pouca atenção era dispensada aos actores não estatais armados. Após esta data, esta situação modificou-se mas a atenção está agora centrada em grupos terroristas cuja definição, em termos académicos, é bastante lata e imprecisa. Assim, pode-se afirmar que o estudo científico sobre os actores não estatais armados, ou de índole violenta, se encontra ainda pouco desenvolvido. A actuação destes novos actores, onde se incluem os grupos terroristas, assumiu assim contornos que justificaram a alteração das estratégias de segurança dos Estados.

Neste texto faz-se uma análise do paradigma neo-realista e neoliberal, dos seus pontos de convergência e divergência, procura-se uma melhor definição e enquadramento dos actores não estatais armados, ou de índole violenta, e faz-se uma análise e uma interpretação do impacto da actuação destes actores nas estratégias dos Estados Unidos da América e da União Europeia à luz das teorias de Relações Internacionais consideradas.

Palavras-chave

Relações Internacionais; Neo-realismo; Neoliberalismo; Actores Não Estatais; Actores Não Estatais Armados; Actores Não Estatais Violentos, Estratégia de Segurança Europeia; Estratégia de Segurança dos Estados Unidos da América; Terrorismo.

Lista de Abreviaturas

- ADM** – Armas de Destruição Maciça
- ALPC** – Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre
- ANEA** – Actores Não Estatais Armados
- ANEV** – *Violent Non-State Actors*
- ANSA** – *Armed Non-State Actors*
- CDM** – *Capabilities Development Mechanism*
- CHG** – *Civilian Headline Goals*
- CMM** – *Conflict Management and Mitigation*
- CRS** – *Coordinator for Reconstruction and Stabilization*
- CS** – Conselho de Segurança
- CTBTO** – *Comprehensive Test Ban Treaty Organization*
Organização do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares
- DCAF** – *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*
- DFA** – *Director of Foreign Assistance*
- DG ECHO** – *Directorate General for European Commission Humanitarian Aid*
Direcção-Geral da Ajuda Humanitária da Comissão Europeia
- DIH** – Direito Internacional Humanitário
- ECAP** – *European Capacity Action Plan*
Plano Europeu de Acção de Capacidades
- ECHO** – *European Commission Humanitarian Aid*
Ajuda Humanitária da Comissão Europeia
- EMP** – Empresas Militares Privadas
- ESE** – Estratégia de Segurança Europeia
- ESP** – Empresas de Segurança Privadas
- ETA** – *Euskadi Ta Askatasuna*
- EUMC** – *European Union Military Committee*
- EUMS** – *European Union Military Staff*
- FARC** – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
- GANE** – Grupos Armados Não Estatais
- HHG** – *Helsinki Headline Goals*
- IAEA** – *International Atomic Energy Agency*
Agência Internacional de Energia Atómica

- IEVP** – Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria
- JIT** – *Just in Time*
- MDG** – *Millenium Development Goals*
Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
- MEDA** – *Mediterranean Assistance*
- MIPT** – *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*
- NSAG** – *Non-State Armed Groups*
- NSC** – *National Security Council*
- NSPD** – *National Security Presidential Decision Directive*
- OCT** – Organizações Criminosas Transnacionais
- OI** – Organizações Internacionais
- OMA** – *Office of Military Affairs* (Gabinete para Assuntos Militares)
- ONG** – Organizações Não Governamentais
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OPCW** – *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*
Organização para a Proibição de Armas Químicas
- OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PCSD** – Política Comum de Segurança e Defesa
- PESC** – Política Externa e de Segurança Comum
- PESD** – Política Europeia de Segurança e Defesa
- PEV** – Política Europeia de Vizinhança
- PSC** – *Political and Security Committee*
- RI** – Relações Internacionais
- SPI** – Sistema Político Internacional
- TACIS** – *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*
Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes
- TPI** – Tribunal Penal Internacional
- UE** – União Europeia
- UEO** – União da Europa Ocidental
- UNSCR** – *United Nations Security Council Resolution*
- USAID** – *United States Agency for International Development*
- USIP** – *United States Institute of Peace*
- VNSA** – *Violent Non-State Actors*
- WEU** – *Western European Union*
- WMD** – *Weapons of Mass Destruction*

1. Introdução¹

A problemática imposta pelo tema abordado remete-nos para três áreas principais, a das Relações Internacionais² (RI), enquanto disciplina de conhecimento, a actuação dos actores não estatais e o seu impacto na formulação estratégica do Estado. Como se pode constatar trata-se de áreas bastante amplas, onde é possível identificar uma miríade de aspectos e vertentes que poderiam ser analisadas. Assim, tornou-se essencial proceder à delimitação, desde o início, das áreas a ser abordadas. Desde logo, se esclareceu que a expressão “formulação estratégica do Estado” se referia, não ao processo de formulação das estratégias, isto é, os níveis de decisão e órgãos envolvidos, mas sim às estratégias efectivamente delineadas ou enunciadas pelos Estados em documentos oficiais. Quanto aos actores não estatais foi assumido que nos iríamos centrar naqueles que são percebidos como uma ameaça para o Estado, quer internamente, quer no âmbito da prossecução da sua política externa. Como enquadrante de fundo temos as teorias de RI. Neste âmbito importava identificar as que se constituem como emergentes em termos de preponderância dentro da disciplina, devido ao seu papel enquanto visão orientadora da condução das relações internacionais. Foi assim, com base nestas premissas que se deu início ao trabalho.

O neo-realismo e o neoliberalismo assumem-se como as teorias gerais³ que emergiram como prevalentes, ou dominantes, no panorama das RI. Apesar de tudo, ao verificar o estado da arte, constata-se que o papel dos actores não estatais percebidos como ameaça se encontra sub-teorizado nas RI em geral. Apesar disto importava verificar como é que os paradigmas, neo-realista e neoliberal, enquadram a sua actuação e qual o alcance que lhe reconhecem.

Este tipo de actores abarca uma categoria, mais ou menos já estabelecida, e que é conhecida pela designação de grupos não estatais armados, na designação anglo-saxónica, *Non-State Armed Groups* (NSAG) bem como outra designada por *Violent Non-State Actors* (VNSA). Para além destes grupos serão considerados outros actores que, não estando incluídos, possam ser considerados como ameaça ao Estado, nomeadamente o crime organizado transnacional, as empresas de segurança privadas,

¹ O texto apresentado corresponde a uma versão abreviada da versão original.

² Neste trabalho segue-se a convenção normal de designar a disciplina de Relações Internacionais pela sua abreviatura, RI, e as relações internacionais entre as entidades políticas por extenso.

³ Segundo Dougherty e Pfaltzgraff Jr. as teorias podem ser divididas em teorias gerais, ou grandes teorias, e teorias intermédias conforme o grau de explicação dos fenómenos reais seja amplo ou restrito. Também advertem que esta classificação não é isenta de controvérsias.

etc. Para obviar à sua descrição, de agora em diante estes actores serão descritos como Actores Não Estatais Armados (ANEA).

Alguns da literatura consultada dá especial relevo à questão da transnacionalidade das ameaças e da natureza da actuação deste tipo de actores. Embora este aspecto possa à primeira vista parecer relevante existem alguns pontos a salientar: os ANEA não necessitam de ser transnacionais, em termos do território onde exercem controlo, para que os efeitos das suas actividades tenham reflexos em países fora da sua área de actuação. Isto é tanto mais verdadeiro se considerarmos a maneira como a globalização tornou os fenómenos económicos, culturais e políticos tão interconectados. Destes argumentos podemos pressupor que a influência de um actor doméstico, dentro de um Estado fragilizado, na política externa de uma potência, que tenha interesses na região, poderá ser significativa. Assim, o carácter transnacional ou não, dos actores, não se constitui como um foco particular de análise, ou distinção.

O objectivo desta análise foi determinar o impacto dos actores não estatais, percebidos como ameaça, nas estratégias formuladas pelos Estados à luz das teorias de relações internacionais preponderantes. Particularizando, pretendeu-se determinar de que forma a actuação destes actores não estatais pode ser interpretada de acordo com os paradigmas neo-realista e neoliberal, e avaliar qual o impacto dos actores não estatais na estratégia de defesa/segurança nacional dos Estados.

O percurso metodológico utilizado foi o da pesquisa bibliográfica e documental, nomeadamente na área das RI, com particular incidência na vertente dos actores não estatais armados. De forma a nortear a investigação procurou-se resposta para a seguinte questão central: *Qual o impacto dos actores não estatais armados na estratégia dos Estados à luz das teorias de relações internacionais emergentes?*

Procurou-se assim determinar qual o enquadramento, importância e razões de emergência destes actores. O objectivo foi construir uma possível leitura da actuação destes actores, de como os Estados podem enquadrar as acções destes actores e das estratégias dos Estados de acordo com as premissas das teorias de RI identificadas. O método utilizado foi monográfico e os documentos estratégicos analisados são relativos à segurança nacional dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Europeia (UE). Estes foram considerados os mais relevantes devido a se poderem considerar ambos como actores globais e, no caso do primeiro, a sua posição impar em termos do SPI, e no caso da UE, por ser a realidade política onde Portugal está inserido, pese embora a UE consubstancie uma entidade supra-estatal e não um Estado.

2. As teorias emergentes nas Relações Internacionais

a. As Relações Internacionais e a sua Evolução

Considera-se que a origem das RI, enquanto disciplina científica moderna, remonta a 1919 aquando da criação da primeira cátedra em Relações Internacionais na Universidade de Gales, em *Aberystwyth*, como reacção ao horror provocado pela Primeira Guerra Mundial. Esta é também a opinião de E. H. Carr, que afirma que “as relações internacionais surgiram das cinzas de uma grande e funesta guerra; e o irresistível propósito que inspirou e dominou os pioneiros desta ciência foi o de obviar a repetição desta doença do corpo político internacional.” De acordo com a visão ortodoxa da história das RI esta tem evoluído através de uma série de debates que tiveram lugar ao longo da sua história.

b. Realismo

Importa referir inicialmente que para uma grande diversidade de autores o realismo não é um único paradigma das RI, possuidor de um conjunto de premissas universalmente aceites pelos proponentes do paradigma. Na verdade, considera-se que existem várias correntes de realismo ou vários realismos. Tal é a opinião de Schmidt, segundo a qual, vários autores têm questionado se o realismo representa uma única posição teórica coerente, e avançam a ideia da existência de vários realismos. Entre estes estão, o realismo clássico, o neo-realismo, ou realismo estrutural, o realismo neoclássico e o realismo de escolha racional.⁴

(1) O Realismo Clássico

O realismo considera-se como herdeiro de uma longa linha de pensamento que privilegia o foco nos interesses do Estado ao invés da ideologia, a procura da paz através da força e que reconhece que as Grandes Potências podem coexistir mesmo que tenham valores e crenças opostos.

João Gomes Cravinho enumera os seis princípios que Hans Morgenthau⁵, na sua

⁴ “Rational Choice Realism”, no original.

⁵ Morgenthau, é considerado um dos principais e mais influentes autores dentro do paradigma do realismo clássico.

obra emblemática *Politics Among Nations*, considera “leis fundamentais, objectivas e permanentes pelas quais se rege o sistema internacional.” Estes são, numa forma abreviada, os seguintes: a política obedece a princípios que são constantes e iguais em toda a parte porque têm as suas raízes na natureza humana; a política é distinta das outras áreas de intervenção humana pela procura do poder, sendo este definido em termos do interesse do Estado, definido como poder, tem um valor perpétuo no estudo da política, porém sem contornos imutáveis; a política vive em tensão permanente e inevitável com preceitos éticos, o realismo rejeita qualquer identificação entre os objectivos de um determinado Estado e a vontade divina; e defende a autonomia e a especificidade da esfera política em relação a outras esferas, como a económica e a jurídica.

Já segundo Schmidt, numa abordagem mais abrangente, em termos do realismo clássico, os seis cânones principais deste paradigma são: o Estado soberano é o principal actor nas relações internacionais; o comportamento do Estado pode ser explicado racionalmente; os Estados são actores unitários; existe uma grande distinção entre a política doméstica e internacional; os Estados perseguem o poder num ambiente anárquico onde impera a auto-ajuda; e que as questões da guerra e da paz são dominantes.

Quanto à natureza do sistema internacional importa também salientar que a noção de anarquia não significa o caos ou desordem mas sim, conforme explica Mearsheimer, “é um princípio ordenador, que expressa que o sistema é composto por Estados independentes, que não possuem qualquer autoridade central acima deles.”⁶

(2) O Neo-realismo

O neo-realismo coloca uma grande ênfase na estrutura do sistema internacional levando a que a conduta do Estado seja possível de ser compreendida como sendo determinada pela estrutura do sistema internacional. Embora os neo-realistas não neguem a importância de explicações ao nível dos actores, consideram necessário considerar a estrutura do sistema. Segundo Lamy, citando Kenneth Waltz, a estrutura

⁶ Para uma discussão bastante aprofundada da anarquia internacional e da relevância do conceito para as RI, e mais propriamente para a perspectiva realista, é possível consultar o capítulo 6, “Ordens Anárquicas e Balanças de Poder” de Kenneth Waltz. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa. Gradiva, 2002.

é definida pelo princípio ordenador do sistema internacional, que é a anarquia, e da distribuição das capacidades através das unidades que são os Estados.

Devido à preponderância do sistema nesta teoria o neo-realismo é normalmente apelidado de realismo estrutural como em Viotti e Kauppi e outros. Outra das diferenças importantes entre o realismo clássico e o neo-realismo tem a ver com a maneira como encaram o poder. Para os realistas o poder é um fim em si. Embora considerem vários elementos do poder, o poder militar é considerado o poder por excelência. Para os neo-realistas o poder é a combinação das capacidades dos Estados.

Uma das visões, que consideramos particularmente esclarecedora, é a expressa por Dunne e Schmidt que argumentam que o realismo, nas várias vertentes, subscreve três princípios que, devido às suas iniciais, são designadas de os três “Ss”: “*statism*”, “*survival*” e “*self-help*”. O estatismo corresponde à visão de que o Estado é o actor central nas relações internacionais (estatocentrismo) e de que a soberania é o seu traço distintivo. O Estado, internamente, não reconhece outro poder igual. Quando a segurança interna for alcançada, a sociedade civil pode iniciar-se. Assim, numa perspectiva realista, o primeiro passo é a organização do poder doméstico. No exterior do Estado, nas relações entre Estados soberanos independentes, existem perigos e ameaças à própria existência do Estado. A explicação para este facto é a inexistência de um soberano na ordem internacional. Os Estados, externamente, não reconhecem superior. Nesta condição de anarquia os Estados competem entre si por segurança, mercados, influência etc. Outro dos aspectos fundamentais é a procura de acumulação de poder. Este é definido como relacional e relativo. Relacional, porque é exercido em relação a outrem, não existe no vácuo. Relativo, porque tem sempre de ser confrontado com as capacidades que conferem poder ao outro. A primazia do actor Estado é fulcral e incontestada. Os outros actores necessitam de operar e afirmar-se num sistema internacional cujas regras são estabelecidas pelos Estados.

O princípio da sobrevivência postula que esta é o objectivo principal da política internacional. A segurança é a preocupação última dos Estados e é uma pré-condição para a obtenção de todos os outros objectivos. Existe uma clara distinção entre os princípios éticos e regras morais a aplicar nas relações internas e nas externas. A principal ética externa é uma ética de responsabilidade para com o Estado que pode levar à quebra das regras internacionais. Assim, o bem supremo é o Estado e não existe comunidade para além das suas fronteiras.

A necessidade do princípio da auto-ajuda parte da compreensão de que não existe uma autoridade superior que impeça e contrarie o uso da força. Assim, a

segurança só pode ser alcançada através da auto-ajuda. Mas ao providenciar a sua segurança um Estado está a promover a insegurança dos outros. Isto dá origem a uma espiral de insegurança a que se dá o nome de “dilema de segurança.” Acerca deste princípio afirmou Kenneth Waltz que: “um sistema de auto-ajuda é um sistema baseado no interesse próprio e a “auto-ajuda é, necessariamente, o princípio de acção numa ordem anárquica.” Num sistema caracterizado por este tipo de condições os realistas estruturais afirmam que dará lugar inevitavelmente à emergência de um equilíbrio de poderes.⁷ Já os realistas clássicos afirmam que o equilíbrio deve ser construído.

c. Liberalismo

Segundo Scott Burchill, o liberalismo é um dos grandes produtos do Iluminismo europeu. O pensamento liberal tem assumido muitas formas, desde o utopismo ou idealismo, passando pelas vertentes do pluralismo, transnacionalismo, teoria da interdependência, ao neoliberalismo institucional. Apesar disto, to as as vertentes partilham algumas premissas fundamentais que formam a matriz básica do liberalismo. Um dos aspectos chave do liberalismo é uma aproximação de “dentro para fora” nas RI. Isto, no sentido em que a os liberalistas relevam a importância da legitimidade interna na explicação da política externa dos Estados, facto que contrasta vivamente com a aproximação realista.

(1) A Matriz Base do Liberalismo

Liberalismo é uma outra designação das correntes que foram retrospectivamente agrupadas e baptizadas, num claro golpe de relações públicas, pelo nome de idealistas. Esta visão “idealista” foi a prevalecente e mais influente no período entre a primeira e a segunda guerra mundial. Contudo, o deflagrar da segunda grande guerra deu origem a um criticismo generalizado das posições liberais e a uma predominância dos paradigmas realistas, que ainda hoje se mantêm. Já no final da segunda guerra mundial assistiu-se a ressurgimento das posições liberais devido à criação das Nações Unidas. Contudo, o início da guerra fria veio deitar por terra estas visões.

⁷ “Balance of Power” na designação anglo-saxónica. Muitas vezes traduzido como Balança de Poderes. Julgamos que é um termo não tão feliz. João Gomes Cravinho também traduz esta expressão para Equilíbrio de Poderes. Cfr. Cravinho, *Visões do Mundo*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2006, p. 78.

Segundo Cravinho, o termo liberal ou neoliberal, não é o mais apropriado pois não tem correspondência com a forma como o termo é empregue em economia ou em ciência política. Este termo, em RI, corresponde essencialmente a uma abordagem que tem como base principal a crença na possibilidade do progresso internacional, definindo-se este em termos de incrementos de paz, cooperação e ajuda mútua para resolver problemas comuns, através de instituições internacionais.

Para os liberais, a paz é o Estado normal das relações internacionais. As leis da natureza ditam a harmonia e a cooperação entre os povos. A guerra é assim contranatura e irracional, uma construção artificial e não resultado de alguma particularidade da natureza humana. Os liberais acreditam no progresso e no aperfeiçoamento da condição humana. Através da sua fé no poder da razão humana e na capacidade de os seres humanos realizarem o seu potencial interior, permanecem confiantes de que a nódoa da guerra conseguirá ser removida da experiência humana.

Uma ideia central para o idealismo era a formação de uma organização internacional para facilitar a mudança pacífica, desarmamento, arbitragem, e, onde necessário, a aplicação das regras pela força. Nesta aspiração foi fundada a Liga das Nações em 1920 mas o seu sistema de segurança colectivo falhou na prevenção de uma nova guerra mundial. Após esta guerra criaram-se as Nações Unidas. Esta organização era diferente em dois aspectos muito importantes: a adesão era quase universal, e as grandes potências tinham mecanismos para evitar que ocorressem acções contrárias aos seus interesses. No período pós 1945, os liberais apoiaram-se nas instituições internacionais para executar várias funções que o Estado não podia desempenhar. Isto foi o catalisador para a teoria de integração na Europa e para o Pluralismo nos Estados Unidos.

(2) O Neoliberalismo

O Neoliberalismo representa um desafio teórico sofisticado ao Realismo contemporâneo. Os Neoliberais explicam a durabilidade das instituições apesar de mudanças significativas no contexto internacional. De acordo com os neoliberais, as instituições exercem uma força causal nas relações internacionais, moldando as preferências dos Estados e “encerrando-os” em acordos de cooperação.

O Neoliberalismo desenvolveu-se em resposta ao dilema de como explicar padrões de cooperação num mundo anárquico. Para que os Estados cooperem, eles devem superar uma série de problemas colectivos. Como não existe nenhuma autoridade

superior no sistema internacional, deriva que quaisquer acordos têm de ser auto-impostos. Isto significa que os Estados devem evitar a tentação de enganar-se mutuamente.

Algumas das principais áreas de interesse para o neoliberalismo, e que foram sujeitas a um escrutínio empírico maior, foram a aquiescência dos Estados a regras e regimes internacionais bem como e a relação entre a forma e a finalidade das OI. Estas desempenham um papel crucial em assegurar que os Estados cumpram os acordos que assinaram. Para além disso, uma vez que não tem poder para forçar os actores a seguir as regras, eles contam com instrumentos não coercivos.

No seu âmago, o estudo neoliberal das Organizações Internacionais (OI) identifica os problemas que o paradigma neoliberal procura resolver. Estes problemas envolvem superar obstáculos às negociações, monitorizar o cumprimento de acordos e a imposição de acordos. No curso desta análise das instituições, a teoria neoliberal empenha-se em debates teóricos importantes sobre a estrutura das instituições, a relação entre o poder e as regras, e a autonomia relativa de instituições. Actualmente a Paz Democrática e o neoliberalismo são as correntes dominantes no pensamento liberal.

d. Síntese Neo-neo

Em relação ao debate que ocorre entre neo-realistas e neoliberais ocorreu uma definição de posições que se traduziu no conceito de “síntese neo-neo.” Esta síntese, assim baptizada por Wæver, traduz a convergência entre vários pressupostos dos dois paradigmas e a delimitação mais clara dos pontos de discórdia.

Cravinho, referindo um texto de 1993 de David Baldwin, enumera seis pontos, como sendo os temas principais que tem guiado a discussão entre neo-realistas e neoliberais. Assim, esta confrontação de pontos de vista pode ser resumida no seguinte:

1. Ambas as perspectivas concordam que o relacionamento internacional assenta sobre uma base de anarquia internacional. Para os neo-realistas a cooperação e a interdependência são factores conjunturais, episódicos e temporários. Para os neoliberais estes factores atenuam a natureza anárquica do sistema internacional;

2. A cooperação internacional existe mas os neo-realistas consideram que é mais difícil de obter e manter do que os neoliberais;

3. Os neo-realistas consideram que os Estados calculam os seus interesses em função dos ganhos relativos que obtêm face a outros Estados, enquanto os neoliberais

sublinham principalmente os ganhos absolutos resultantes de actividades cooperativas internacionais;

4. Para os neo-realistas as questões de segurança predominam nas prioridades do Estado, enquanto, para os neoliberais, o progresso económico é mais prioritário;

5. Os neoliberais atribuem importância aos objectivos e às preferências dos Estados, enquanto os neo-realistas interpretam o comportamento dos Estados em função das suas capacidades, termo normalmente utilizado pelos neo-realistas para se referirem a poder;

6. Ambos os paradigmas concordam que existem regimes e instituições internacionais, mas discordam quanto ao seu impacto. Para os neoliberais estas estruturas atenuam a anarquia e alteram o comportamento dos Estados, os neo-realistas argumentam que as instituições nada alteram em matéria da essência da política internacional.⁸

3. Os actores não estatais que ameaçam a segurança do Estado

Quando se fala de actores não estatais referimo-nos na maior parte dos casos aqueles que prosseguem uma agenda com interesses legítimos e dentro dos padrões normais de relacionamento, vigentes entre os actores do SPI. Contudo, existe uma série de actores não estatais que prosseguem os seus fins de uma forma violenta e/ou cujos fins são considerados ilegítimos por parte do Estado. Este tipo de actores são normalmente vistos como uma ameaça à sua segurança. É desta categoria de actores que trata este capítulo.

a. As diversas categorias de actores não estatais que ameaçam a segurança do Estado

Ao realizarmos uma análise sobre este fenómeno deparamo-nos com uma grande variedade de designações que abarcam a realidade dos actores que pretendemos abordar. Desta variedade existem três designações, na língua inglesa, que podemos considerar que são, sem dúvida, aquelas que ocorrem com maior frequência. A primeira é a de NSAG, que referiremos como Grupos Armados Não Estatais (GANE) a segunda

⁸ Adaptado de João Cravinho. *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. 2ª ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. 2006. p. 224 e 225.

é *Armed Non-State Actors* (ANSA), que designamos como ANEA, e a terceira, a de *Violent Non-State Actors* (VNSA), a que nos iremos referir como Actores Não Estatais Violentos (ANEV).

As duas primeiras designações são usadas indistintamente e na prática são equivalentes. Quanto à última designação, ela parece apontar para um conceito diferente dos anteriores. Importa verificar se assim é.

(1) Actores Não Estatais Armados ou Grupos Armados Não Estatais

Estas designações surgem essencialmente no âmbito da literatura, documentos políticos e produção científica dedicada aos assuntos humanitários e da paz e está preocupada essencialmente com o papel destes grupos relativamente aos assuntos relacionados com as crianças soldados, direitos humanos, armas ligeiras, minas, etc.⁹

Uma das mais recentes definições avançadas define os GANE como “grupos não estatais armados, que operam fora do controlo do Estado, desafiam o monopólio da força coerciva por parte do Estado, e que são capazes de impedir, bloquear ou fazer perigar uma iniciativa humanitária ou de resolução de conflitos.”¹⁰ Face a esta definição, Huber e Reimann, preferem uma outra: “actores políticos que expressam violentamente as necessidades e os interesses de grupos marginalizados”¹¹. Para os autores, estes são actores chave para acabar com a violência. Se não lhes for dada a oportunidade de exercerem o seu *soft power*, eles estarão mais inclinados para usar o *hard power*, como a violência, de forma a serem ouvidos e considerados.

Outro problema apontado a estas definições é a de que o seu sentido é normalmente restringido para abarcar somente os grupos que perseguem objectivos políticos, por exemplo a procura de poder político ou estatal, deixando de lado as organizações puramente criminosas. Embora isto se possa considerar racional em termos teóricos, na prática, a distinção entre os dois é cada vez mais difícil.

⁹ Para uma extensa bibliografia comentada, relacionada com estes assuntos, é possível consultar o documento: “Non-State Armed Groups: An annotated bibliography.” Disponível em linha no sítio: <http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/Reports/NSAG_AnnotatedBibliography.pdf>. Consultado pela última vez 26 de Março de 2008.

¹⁰ No texto original lê-se: “non-state armed groups which operate outside state control, challenge the state’s monopoly on coercive force, and who are capable of preventing, blocking or endangering a humanitarian or conflict resolution initiative.”

¹¹ No texto original lê-se: “we consider NSAG as political actors violently expressing marginalized groups’ needs and interests.”

Petrasek foi responsável por uma definição dos GANE em que estes eram considerados como “grupos que estão armados e que usam a força para atingir os seus objectivos e não estão sob controlo do Estado.”¹² Nesta sequência, e partindo da definição de Petrasek, Caroline Holmqvist, incluiu neste tipo de actores, quer grupos paramilitares, quer as próprias empresas militares privadas.

Assim, pode-se afirmar que o debate em torno dos Grupos Armados Não Estatais permanece altamente controverso e é, com frequência, politicamente motivado. Os termos usados implicam normalmente um juízo de valor subjacente. Aos olhos dos GANE eles próprios, e os seus partidários, são “lutadores da liberdade” ou “movimentos nacionais de resistência.” Aqueles que se opõem às negociações ou conversações com os Grupos Armados Não Estatais, classificam-nos muitas vezes como “terroristas.”

(2) Actores Não Estatais Violentos

Se atendermos literalmente à designação, os ANEV são actores não estatais que recorrem ao uso da violência. Para Andersen, estes são “grupos organizados, não formalmente afiliados com qualquer governo reconhecido internacionalmente, e que procuram atingir os seus objectivos políticos através de meios violentos.”¹³ As suas motivações podem ser variadas, desde étnicas, religiosas, ideológicas ou económicas, e incluem grupos com objectivos díspares, desde o derrube do Estado até aqueles que desejam uma maior autonomia regional. Porém, Andersen exclui da sua análise os grupos que considera terem objectivos puramente económicos.

Já para Thomas, Kiser e Casebeer, este tipo actor é definido como “uma organização não estatal que usa violência colectiva.”¹⁴ Clarificando o conceito de violência colectiva, os autores referem que ela é uma extensão do conceito de acção colectiva que é entendida como acção coordenada por parte dos membros de um grupo, na prossecução de fins colectivos. Estes grupos usurpam o papel singular de utilizador legítimo da força o que os coloca em desacordo com o sistema clássico de Estados. São também ilegítimos pois os seus objectivos normalmente estão em choque com os do Estado. De

¹² No texto original lê-se: “groups that are armed and use force to achieve their objectives and are not under state control.”

¹³ No texto original lê-se: “organized groups, not formally affiliated with any internationally recognized government, which seek to obtain their political goals through violent means.”

¹⁴ No texto original lê-se: “a non-state organization that uses collective violence.”

referir que os autores não entendem como relevante o facto de os objectivos serem políticos ou não.

(3) Categorização a Adoptar

Após a análise das categorizações anteriormente referidas julgamos que não existe uma verdadeira distinção entre as categorias. A realidade subjacente é essencialmente a mesma somente os termos utilizados para a descrever são ligeiramente diferente. A ênfase colocada no seu carácter armado ou na violência dos métodos não obscurece a questão de que, quem possui armas, as pode sempre utilizar para praticar a violência, mesmo que em auto-defesa, uma vez que é esta a sua finalidade última.

No âmbito deste artigo julgamos ser melhor a utilização de uma designação neutra na medida em que reconhecemos que as designações “politicamente carregadas” podem retirar alguma clareza á temática em causa. Devido ao grande espectro de actores que podem ser abarcados, bem como ao facto de a legitimidade de um grupo ser função de muitos factores e pode sofrer uma evolução com o tempo, optamos por utilizar a designação de ANEA, excepto quando a fonte bibliográfica utilizar outra designação.

b. Algumas Tipologias de Actores Não Estatais Armados¹⁵

Analisada que foi a categorização geral dos ANEA passaremos a descrever abreviadamente algumas tipologias de actores fundamentadas em definições semelhantes ou aproximadas às anteriormente enunciadas. A partir das tipologias avançadas será escolhida uma, ou estabelecida uma própria, que será posteriormente desenvolvida, e que incluirá os actores considerados mais relevantes para este estudo.

(1) A Tipologia de Peter Hough

No seu livro “*Understanding Global Security*”, Peter Hough, inclui um capítulo dedicado às “ameaças militares de actores não estatais à segurança.” No contexto desse capítulo o autor está a referir-se a ameaças ao Estado e o seu conceito de segurança é a tradicional e não da segurança humana.¹⁶ Nesta parte da sua obra o

¹⁵ Para consultar um resumo das tipologias a apresentar é possível consultar a tabela 2. Ver Apêndice 2 - tabela 2.

¹⁶ Tal não é verdade para outros capítulos do livro onde o autor aborda ameaças à segurança humana.

autor descreve os “tipos de grupos militares não estatais de índole política.” Esta designação poderia ser facilmente substituída pela de Actores Não Estatais Violentos, desde que se preservasse o carácter político do grupo, como na concepção de Andersen. O autor tem também o cuidado de apontar a ambiguidade da definição de terrorismo e afirma que este pode ser praticado também pelo Estado. Assim, incluídos nesta tipologia, temos os grupos nacionalistas, religiosos, marxistas, fascistas, e os grupos de pressão armados.

(2) A Tipologia de Caroline Holmqvist

Como já vimos esta autora apresenta uma tipologia de ANEA baseada numa interpretação lata da definição de Petrusek. Assim, a autora considera a existência dos seguintes tipos de actores:¹⁷ Grupos de oposição rebeldes (grupos com uma incompatibilidade declarada com o governo, geralmente a respeito do controlo do governo ou do controlo de parte do território); Milícias locais (baseadas em etnias, clã ou noutro sistema); Grupos de vigilantes; Senhores da Guerra; Grupos paramilitares e forças de defesa civis (quando estiverem claramente fora do controlo do Estado); e empresas privadas que fornecem serviços militares e de segurança (Empresas Militares Privadas).

A autora considera que as categorias aqui apresentadas são fluidas. A fragmentação de grupos de rebeldes, hostilidades dentro das facções ou milícias, e os vários papéis desempenhados por vários senhores da guerra, complicam ainda mais o quebra-cabeças das definições. Por outro lado, a contratação de empresas privadas de segurança por outras entidades não estatais, acrescenta um nível de complexidade adicional.

(3) As Tipologias de Troy Thomas, Stephen Kiser e William Casebeer

No seu livro “*Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors*”¹⁸, estes autores fazem um estudo dos ANEV baseada na análise de sistemas. Considerando

¹⁷ A autora ressalva que os tipos de ANEA, não se limitam somente àqueles que enuncia. Para consultar um resumo da tipologia de ANEA da autora consultar a tabela 2. Ver Apêndice 2 - tabela 2.

¹⁸ Este livro é essencialmente baseado nos estudos “Violent Systems: Defeating Terrorists, Insurgents, and Other Non-State Adversaries” (Thomas e Casebeer, 2004), que se encontra disponível em linha em <<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA435091>>, e “Modeling Violent Non-State Actors: A Summary of Concepts and Methods” (Thomas, Casebeer e Bartolomei, 2004), disponível em linha em <<http://www.usafa.af.mil/d/iita/Documents/VNSA%20Final.pdf>>.

estes grupos como um sistema aberto os autores analisam o sistema de acordo com as características comuns a todos os sistemas: 1) Importação de energia e informações; 2) *Through-put* (conversão de energia); 3) Exportação de produtos para o ambiente; 4) Padrão cíclico de actividades; 5) Entropia negativa, ou reservas; 6) Realimentação (aprendizagem).

Dão também particular ênfase aos subsistemas que compõem o sistema: Os subsistemas considerados são: apoio, manutenção, conversão e cognitivo. Outros conceitos a ter em conta são também o de entropia positiva, que pode ser encarado de uma forma simplista como desordem, e negativa, que da mesma forma simplista pode ser encarado como ordem ou reservas. Através da análise efectuada, é possível considerar muitas topologias, os autores apresentam duas, uma geral e outra mais específica.

(a) Tipologia Geral

Em termos desta tipologia podemos considerar os ANEV como tendo uma agenda, ou programa, transcendental ou transaccional. Isto vai ter implicações em todas as funções do grupo e da sua cultura. Os grupos transcendentais constroem a coesão da organização à volta de um sistema de valores com ênfase na ideologia, religião, sobrenatural ou algum tipo de código moral existencial. Os ANEV transcendentais inculcem um sistema de valores que encoraja os seus membros a abraçarem uma realidade subjectiva. Este processo é bastante lento, contudo uma vez realizado proporciona robustez que permite manter a lealdade dos membros perante tempos difíceis e probabilidades adversas. É ideal para sustentar os papéis comportamentais. É por esta razão que os ANEV mais violentos e sem restrições são de natureza transcendental.

Por outro lado os ANEV transaccionais operam por razões mais terrenas. Tipicamente estes actores existem com o objectivo de “fazer” dinheiro, aquisição de recursos ou expandir a base de poder. Os ANEV puramente transaccionais têm sistemas de valores que encorajam comportamentos de maximização das “estruturas de produção”¹⁹ dentro das fronteiras da organização. Uma organização baseada em valores transaccionais pode ser construída rapidamente. Contudo, restringindo a capacidade da organização de adquirir recursos e fornecer recompensas tangíveis, facilmente se causa um impacto sensível na sua actividade. As probabilidades de deserção são altas

¹⁹ “Utilities”, no original.

se o lucro, ou o poder, está disponível noutra lado dentro de um risco aceitável.

(b) Tipologia Específica

No que diz respeito à tipologia específica, os autores consideram a existência dos seguintes tipos de autores: Senhores da Guerra, Organizações Criminosas Transnacionais, Movimentos Religiosos Militantes; Militantes Étnico-políticos; e, por fim, Eco-Guerreiros²⁰/Grupos Milenaristas/Outros ANEV. Esta tipologia é baseada nas semelhanças organizacionais e a nível dos subsistemas. Para além destes os autores consideraram também, em trabalhos anteriores, outros como cidades-estado, grupos com ideologias políticas²¹, Empresas Militares Privadas e as Empresas Multinacionais. Julgamos que as empresas militares privadas devem ser integradas no grupo anterior devido ao perigo que podem constituir devido à ameaça ao monopólio do uso da força por parte do Estado.

c. Tipologia adoptada

Julgamos que a tipologia a ser adoptada deverá ser a de Thomas, Kiser e Casebeer. A sua metodologia de análise, baseada na análise de sistemas, é baseada em critérios científicos sólidos. Para além disso, este método de análise traz mais-valias conceptuais pelas múltiplas vertentes de análise que se podem empreender. Estas múltiplas vertentes resultam da abordagem sistémica podendo ser mais bem compreendidas através da análise do Apêndice 3 – Análise de Sistemas dos Actores Não Estatais Violentos, no entanto, iremos referir algumas que nos parecem mais importantes.

Com base nesta abordagem o foco no terrorismo torna-se diluído. Os autores referem também que não consideram os grupos terroristas propositadamente. O termo terrorismo refere-se a uma “maneira de fazer a guerra e táctica”²² e tem valor limitado.

Um dos argumentos principais que resulta da análise dos autores é o facto de a identidade moldar o conflito mas não ser a sua causa. Isto é, factores associados à diferença de identidade, “quem eu sou”, quando tomados isoladamente acabam por

²⁰ “Eco-warriors”, no original.

²¹ “Ideological political parties”, no original. Considerou-se que “parties” deveria ser traduzido como grupos e não como partidos pois, à partida, todos os partidos políticos têm uma ideologia subjacente.

²² “Form of warfare and tactic”, no original.

desempenhar um grande papel no conflito, excepto no seu desencadear. Isto acontece, quer com factores étnicos, quer culturais, religiosos ou económicos. Os autores colocam assim em causa a tese de Huntington do choque das civilizações. Este factor, referido como clivagens identitárias, pode ser explorado por “empreendedores identitários”²³ para fomentar o conflito para interesse próprio.

Pelas razões já expressas anteriormente, julgamos que a tipologia deve ser expandida para incluir as empresas militares privadas. Esta tipologia é desenvolvida em detalhe no Apêndice 4 – A Tipologia de Actores Não Estatais Armados Adoptada.

4. A formulação estratégica do Estado

Neste âmbito é de realçar que os ANEA que não têm uma agenda política declarada, raramente são considerados como ameaças pelos Estados nas suas estratégias de segurança. Neste caso o carácter transnacional da ameaça parece ser importante para a sua inclusão. Quando a ameaça é exclusivamente interna parece ser relegada para outros documentos do âmbito da segurança interna.

a. A Estratégia de Segurança da União Europeia

O documento que corporiza a Estratégia de Segurança Europeia (ESE), documento Solana, surge no âmbito do desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Também da evolução da PESC surgiu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Assim, para analisar a estratégia de segurança da UE é necessário ter em conta o processo de evolução e maturação da PESC.

(1) O documento Solana

Na análise da ESE verificamos que as cinco ameaças principais identificadas são: o terrorismo; a proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM); os conflitos regionais; o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. São três, os objectivos estratégicos a atingir pela UE, para defender a sua segurança e promover os seus valores: enfrentar as ameaças, empenho activo em responder às ameaças; criar

²³ “Identity entrepreneurs”, no original.

segurança na vizinhança da UE, promovendo a boa governação e a resolução de conflitos; e uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo, onde impere a primazia do direito internacional e dando relevância às organizações internacionais, à relação transatlântica, e outras parcerias chave.

Embora a linguagem do documento pareça semelhante à estratégia norte americana ela é de facto plena de nuances. Primeiro, a Europa está em paz, não em guerra. Segundo, se as ameaças à segurança são semelhantes, a sua gestão não é. Na visão da União, a abordagem a estas ameaças não pode ser limitada ao uso da força militar: embora não exclua o recurso à força, a União pretende tomar uma aproximação mais abrangente, combinando aspectos políticos, económicos, civis e militares. Com respeito ao terrorismo, a única solução efectiva será global. Relativamente à proliferação de ADM, fortalecer os regulamentos e regimes internacionais e condicionamento progressivo permanecem o melhor caminho para a não proliferação. Sem excluir o uso de força, a UE claramente rejeita uma estratégia de ataque preventivo. Por último, enquanto a UE reconhece que os Estados falhados, ou a falhar, e não os Estados párias, são uma fonte importante de instabilidade, defende a extensão de uma boa governação em detrimento da mudança de regime.

O conceito de “multilateralismo efectivo”, captura a essência da cultura de segurança da UE baseada no direito. A Estratégia de Segurança europeia enfatiza que a estrutura fundamental para as relações internacionais é a Carta das Nações Unidas. Fortalecer as Nações Unidas, equipando-as para cumprir as suas responsabilidades e para agir com eficácia, é uma prioridade europeia. A União reafirma que, enquanto questão de princípio, o Conselho de Segurança de ONU deve permanecer o foro pelo qual se legitima o uso de força. Mas reconhece também que as regras necessitam de ser aplicadas e portanto o “elemento da efectividade” implica que, em situações de emergência, acções imediatas não são sempre compatíveis com as formalidades do direito internacional

(2) A estratégia de combate ao terrorismo

A Estratégia Antiterrorista da União Europeia foi adoptada em 30 de Novembro de 2005, sob a presidência britânica. Esta estratégia assenta sobre quatro vertentes, quatro contributos e quatro elementos cruciais. É um autêntico «4+4+4». O compromisso estratégico da UE é combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos

direitos humanos e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.

Em relação às quatro vertentes de trabalho elas são a Prevenção, a Protecção, a Perseguição e a Reacção. Os quatro grandes contributos, são os seguintes: reforço das capacidades nacionais dos Estados membros, facilitação da cooperação europeia, desenvolvimento de capacidades colectivas e promoção de parcerias internacionais. Para completar a tríade dos “4+4+4” faltam-nos apenas os designados quatro elementos, ou linhas de acção, cruciais da Estratégia Antiterrorista da UE. Eles são: os Estados membros da UE; a aposta na cooperação prática ao nível europeu; o fortalecimento da cooperação entre a UE e os parceiros externos.

Para além da estratégia de combate ao terrorismo a UE possui uma Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo.

(3) A estratégia de combate à proliferação de Armas de Destruição Maciça

Em 2003, em Tessalónica, o Conselho Europeu adoptou uma declaração sobre a Não Proliferação de ADM. Posteriormente foi elaborada uma estratégia para a UE, com vista a abordar a ameaça de proliferação e continuar e implementar o Plano de Acção²⁴, adoptado em Junho de 2003, pelo Conselho Europeu, como um assunto prioritário.

No documento onde é exposta a estratégia de combate à proliferação de Armas de Destruição Maciça, afirma-se que a não proliferação, o desarmamento e o controlo das armas podem dar uma contribuição essencial na luta global contra terrorismo reduzindo o risco de actores não estatais conseguirem acesso a armas de destruição maciça, materiais radioactivos, e meios de lançamento. Os princípios gerais desta estratégia são o envolvimento preventivo, âmbito global e cobertura pelos vários pilares da UE, multilateralismo efectivo, apoio às agências internacionais de verificação e as criadas pelos tratados, cooperação com parceiros chave e terceiros Estados, dar ênfase à não proliferação no âmbito global das relações da UE e prevenir o uso de ADM por grupos terroristas.

²⁴ Este plano de acção encontra-se descrito no documento: “Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.” Este documento encontra-se disponível em linha em: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/76328.pdf>.

(4) A Política Europeia de Vizinhança

A finalidade da PEV, da UE é promover um espaço de estabilidade, prosperidade e vizinhança amigável que envolva os países vizinhos a Leste e a Sul da Europa. A PEV funciona com base em planos de acção bilaterais que identificam prioridades para acção. Os planos de acção são acordados conjuntamente com cada parceiro e sintonizados para as necessidades e as capacidades específicas desse parceiro (Parlamento Europeu, 2005). O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP), ficou operacional em 2007, e substituiu o instrumento de cooperação que financiava a ajuda aos países do Sul do Mediterrâneo (MEDA) e o Programa de Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes (TACIS). É um instrumento especificamente concebido para apoiar a PEV.

b. A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América

A última versão da Estratégia de Segurança Nacional, dos EUA, data de 2006. Contudo, segundo Tomé, este documento pode ser mais bem entendido como um “relatório de situação” do que propriamente um documento para substituir o anterior. Assim, iremos começar por analisar a estratégia americana de 2002 e prosseguir para a de 2006 ressaltando eventuais diferenças.

(1) Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América de 2002

O documento, elaborado pelo *National Security Council* (NSC), contém nove capítulos e é assinado pelo próprio presidente que, logo na introdução, enuncia as principais preocupações e linhas de acção: o terrorismo constitui o principal inimigo; a resposta deve utilizar todos os meios ao alcance do Estado; os EUA usarão a oportunidade do momento de paz internacional para alargar os benefícios da liberdade através do globo; e, no processo de construir um equilíbrio de poder favorável à liberdade, todas as nações têm importantes responsabilidades.

Ao longo do documento estratégico são identificadas as principais ameaças. Entre estas contam-se os Estados em processo de falhanço, o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais e os Estados párias. Quanto aos Estados em processo de falhanço, isto é declarado, logo no primeiro capítulo, onde se afirma que os EUA têm mais a temer destes Estados do que de Estados conquistadores. Em relação ao terrorismo

é afirmado que nenhuma causa justifica o uso do terror. A prioridade dos EUA será perturbar e destruir as organizações terroristas de alcance global. Na prossecução destes objectivos os EUA não hesitarão em actuar sozinhos. Irão também convencer ou compelir Estados a aceitar as suas responsabilidades de soberania negando futuros patrocínios, apoio ou santuário aos terroristas. As coligações de vontade²⁵ e os acordos de segurança cooperativa serão determinantes.

A proliferação é encarada como um dos maiores perigos para a liberdade. Segundo o presidente Bush: “o mais grave perigo para a liberdade reside no cruzamento do radicalismo com a tecnologia.”²⁶ Para este perigo de proliferação concorrem os terroristas e os Estados párias. Estes Estados são definidos como: maltratando o seu próprio povo; mostrarem desprezo pelas leis internacionais; estarem determinados em adquirir armas de destruição maciça; patrocinarem o terrorismo; e rejeitarem valores humanos básicos e odiarem os EUA e todo o que os EUA representam. É a propósito quer do terrorismo, quer destes Estados, que os EUA enunciam a sua doutrina de actuação preemptiva, devido às capacidades e objectivos dos adversários actuais. Contudo, devido à assunção, no documento, de que os EUA podem actuar preemptivamente, mesmo quando a incerteza sobre a intenção de ataque do adversário persiste, esta constitui-se como a possibilidade de efectuar um “ataque preemptivo no âmbito da prevenção.” O general Loureiro dos Santos afirma também que tal configura o fim da distinção entre prevenção e preempção sendo o termo preempção usado indiscriminadamente, independentemente do período de antecipação ao ataque do adversário.

A Estratégia Nacional de Segurança de 2002 constituiu-se como um documento bastante controverso. Segundo Loureiro dos Santos, os EUA assumiram que são a única potência mundial, pretendem manter-se nesta qualidade e, se possível, “aumentar o diferencial de poder que os separa dos outros actores estratégicos.” Os EUA consideram a constituição e as leis americanas como única fonte de legitimidade das suas actividades. A América “sempre que o julgar do seu interesse, apoia-se no direito internacional, mas denuncia as convenções que assinou, se pensarem que lhe não são convenientes.” Estes e outros factores “remetem os restantes Estados (...) para uma soberania limitada.”

²⁵ “Coalition of the willing”, no original.

²⁶ Tradução livre do texto original.

(2) Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América de 2006

Embora a responsabilidade de emitir a Estratégia de Segurança Nacional seja anual, só em 2006 voltou a ser publicado um novo documento. O documento começa por anunciar que os EUA se encontram em guerra. Posteriormente, em cada um dos nove capítulos iniciais é apresentada uma súmula dos pontos principais do documento, seguidos de um sumário do que foi realizado nesse âmbito e posteriormente uma apresentação do caminho a seguir. O último capítulo refere alguns novos desafios decorrentes da globalização.

Segundo Luís Tomé, este novo documento visou retirar ao antigo alguns elementos polémicos e amortecer grande parte do desgaste político sofrido devido à guerra do Iraque. É a procura de um consenso, que pretende demonstrar que as linhas de acção estão correctas mas que ainda falta fazer mais, ao mesmo tempo que pretende justificar algumas das opções tomadas entretanto. Na verdade verifica-se que o lugar do princípio da preempção, no âmbito da prevenção, se mantém inalterado. A possibilidade de actuação unilateral também se mantém.

Algumas das novidades são o surgimento de uma agenda para a reforma das Nações Unidas, a diplomacia transformacional, o aparecimento da referência à estabilização e reconstrução, no âmbito da resposta à conflitualidade regional, o desenvolvimento de um corpo de reserva civil para fazer face a tarefas de reconstrução e socorro.²⁷

(3) Estratégia de Combate às ADM dos EUA

A estratégia de combate às ADM foi lançada em Dezembro de 2002, três meses depois da Estratégia de Segurança. Esta estratégia assenta em três pilares principais: contra-proliferação; não-proliferação e gestão de consequências de ADM.

No âmbito da contra-proliferação consideram-se as medidas de interdição, dissuasão, defesa e mitigação. Relativamente à não-proliferação as medidas a considerar enquadram-se na diplomacia activa, regimes multilaterais, não-proliferação e cooperação para a redução da ameaça, e sanções no âmbito da não-proliferação. Quanto à gestão

²⁷ A procura de uma ajuda internacional mais eficiente, leva também à criação do cargo de *Director of Foreign Assistance* (DFA) no Departamento de Estado, e que será concorrentemente *Administrador da US Agency for International Development* (USAID) (White House, 2006: 33).

das consequências da utilização de ADM, ela é entendida no âmbito da defesa do território²⁸ e, como o nome indica, tem a ver com a preparação para, e a coordenação da resposta e gestão das consequências em caso de, um ataque com ADM.

(4) Estratégia Antiterrorista dos Estados Unidos da América

A mais recente estratégia antiterrorista dos EUA data de 2006 e corresponde a uma actualização da estratégia emitida em 2003. Esta nova estratégia assenta numa abordagem de longo prazo e de quatro prioridades de acção para o curto prazo. Conta também com a institucionalização da estratégia para obter sucesso no longo prazo.

Este documento começa por reafirmar que a América está em guerra. Caracteriza o inimigo terrorista como sendo uma rede transnacional, que usa uma ideologia radical com o objectivo subverter o regime civil e substituir a liberdade pelo conflito e intolerância. Contudo, tem o cuidado de afirmar que esta é uma guerra de ideias e de que o Islão tem sido corrompido para servir os propósitos dos terroristas. Apresenta uma visão dual da estratégia para a guerra ao terror: a derrota de extremismo violento como uma ameaça para o estilo de vida americano, como uma sociedade livre e aberta; e a criação de um ambiente global inóspito para os extremistas violentos e para todos os que os apoiam.

A estratégia terá um objectivo de longo prazo, o avanço da democracia efectiva, objectivos de curto prazo e uma vertente de institucionalização da estratégia da luta conta o terrorismo.

c. A Utilidade da Força

Como vimos ambas as estratégias, europeia e norte-americana, contemplam o uso da força. Consequentemente é de toda a relevância considerar qual o papel da utilização da força no combate a estes actores. Primeiro que tudo importa salientar que o uso da força tem de estar emoldurado numa série de condições para que a utilização da violência possa ser entendida, no quadro social actual, como politicamente legítima. Para Proença Garcia, citando Loup Francart, estas condições inserem-se num trio de enquadrantes, a saber: a Legal, conferida pelo Direito Internacional e pela legislação

²⁸ "Homeland defense", no original.

nacional aplicável; a Institucional, que fornece a legitimidade da utilização da força militar; e a Ética, fundada no respeito pelos Direitos Fundamentais do Homem.

O campo de actuação das forças armadas insere-se também em dois grandes domínios: o físico e material, e o psicológico e imaterial. As formas de actuação são a psicológica, incidindo sobre actores e espectadores, apoio, contenção e conflito.

Para Rupert Smith o paradigma actual de guerras pode ser denominado de “guerra entre as pessoas.”²⁹ Este paradigma está em consonância com a preponderância que os ANEA têm assumido e com o tipo de conflitualidade que praticam – o conflito assimétrico. Este novo paradigma tem seis tendências principais: 1) os fins pelos quais se luta estão a mudar dos objectivos militares tradicionais, que decidiam o resultado político, para objectivos que estabelecem condições para que os resultados possam ser decididos; 2) as lutas travam-se entre as pessoas não no campo de batalha; 3) os conflitos tendem a ser prolongados, mesmo intermináveis; 4) luta-se preservando a força ao invés de arriscar tudo para conquistar o objectivo; 5) em cada ocasião são encontrados novos usos para armas e organizações antigas que são o produto da guerra industrial; 6) os contendores são essencialmente não estatais, abrangendo alguma forma de agregação multinacional contra uma parte, ou partes, não estatais.

Relativamente à actuação dos ANEA, estes normalmente só enveredam pela confrontação militar convencional quando enfrentam adversários de igual capacidade. Na confrontação com forças tecnologicamente avançadas, ou em número superior, o seu *modus operandi* privilegiará a utilização de formas assimétricas de combate visando a consecução dos seus fins pela manobra de lassidão.

Como refere o General Rupert Smith, é a forma como o sucesso militar é atingido que dita se este sucesso pode ou não ser traduzido em vantagem política. É muitas vezes a falta de objectivos políticos claros e a incompreensão das capacidades e limitações do instrumento militar, por parte dos políticos, que leva a que a força seja empregue em contextos em que a probabilidade de sucesso é muito reduzida. Segundo Rupert Smith, as forças armadas não são ferramentas, os seus sistemas de armas são as ferramentas, é a maneira como estes meios são utilizados e para que fins, que caracteriza as forças armadas e a sua relação com os seus chefes políticos.

Rupert Smith parece ressaltar que as forças armadas são essencialmente um instrumento para aplicação ou ameaça de aplicação da força. A sua concepção de

²⁹ “War amongst the people”, no original.

operações de manutenção de paz é, por assim dizer, musculada. A imposição de muitas restrições ao uso da força não é desejável.

Assim, segundo Proença Garcia, numa linha que denomina como clausewitziana, pode-se considerar que a força que se manifesta através da coacção militar, é um dos instrumentos ao dispor da política, para ser utilizado em proveito dos interesses nacionais. A força é assim um instrumento útil que serve para:

- “Melhorar uma situação, com ajuda humanitária, enquanto o caos continua;
- Conter a situação através, por exemplo, do estabelecimento de um “cordão sanitário”, sanções, controlo de fronteiras, isolamento;
- Compelir comportamentos ou deter uma ou as partes em litígio;
- Desorganizar estruturas, como a neutralização de fontes de financiamento, de fluxos de material, de liberdade de circulação e a negação de santuários;
- Destruir forças ou impor uma situação.”

Apesar de se considerar a utilização da força contra os ANEA, outras vias podem também ser seguidas, dependendo do contexto e dos objectivos a atingir. A via da confrontação pela força poderá nem sempre ser a mais adequada. Por outro lado, certos actores pela sua agenda e pelos valores que defendem, onde não existe lugar para a conciliação de interesse e só a destruição ou conversão do “Outro” é considerada a solução adequada e final, não deixam margem de manobra senão para a destruição dos seus membros mais radicais.

A actuação perante este tipo de actores terá de passar pela “*comprehensive approach*” isto é, uma abordagem abrangente ou integrada, da qual a força é apenas um dos componentes que é empregue na prossecução do estado final desejado.

5. Análise Final

a. O enquadramento dos Actores Não Estatais Armados nas RI

A tipologia e o papel desempenhado por este tipo de actores a nível das RI encontram-se sub-teorizados. Na maioria dos textos consultados é-lhes concedida uma breve menção enquanto actores não estatais, sem um enquadramento formal, e posteriormente tecidas algumas considerações sobre a questão do terrorismo e do terrorismo transnacional. É o caso de Baylis e Smith, 2006, Kauppi e Viotti, 2006, Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, etc. Esta sub-teorização é também confirmada, entre outros, por Adamson.

Peterson e Ward apresentaram, em 2007, uma comunicação onde tecem algumas considerações relativamente à inserção do terrorismo transnacional no âmbito da disciplina de RI. Iremos utilizar esta pesquisa como aproximação aos ANEA, já que não se encontra literatura a nível das RI explicitamente dedicada a este tipo de actores. Só no âmbito do terrorismo. Assim, referem que Waltz, no seu modelo neo-realista, despreza a relevância da interdependência e o impacto dos actores não estatais, uma vez que, a estes últimos, lhes falta os recursos para afectar as relações globais.

Correntemente, o crescimento de uma literatura transnacional separada, dedicada mais explicitamente aos actores não estatais, tem sido insatisfatório. Concentrada essencialmente em organizações não governamentais tradicionais, tais como empresas multinacionais e organizações ambientais, deixam de fora o terrorismo transnacional. Para além disso, esta literatura muitas vezes não se enquadra nos paradigmas dominantes das RI. É possível identificar, neste tipo de literatura, dois problemas particulares que levam a que seja difícil a criação de um paradigma teórico coerente e interligado: o excessivo pluralismo terminológico, relativamente às designações dos actores, e problemas de compartimentação normativa e substantiva. Este facto deu origem ao crescimento de teoria e literatura aparentemente órfãs. Segundo Adamson, liberais e realistas têm dificuldade em contabilizar o uso da violência e da força por partes dos actores não estatais e o impacto que isto pode ter nos níveis de segurança e estabilidade do sistema internacional.

Pode afirmar-se que o texto de Peterson e Ward, procura antes de mais uma teoria onde se possa encaixar a conceptualização do terrorismo transnacional, mais do que propriamente conceptualizar sobre os grupos que utilizam o terror como arma e integrá-los no conjunto dos outros actores não estatais.

Mas o enquadramento dos ANEA em termos do terrorismo, intra-estatal, ou transnacional, trás mais problemas do que clareza conceptual. Para alguns destes actores a sua actuação está fora do âmbito das definições mais correntes de terrorismo, é o caso das OCT. Em relação a outros, cujo âmbito de actuação poderia ser encarado actividade terrorista, podemos enunciar alguns considerandos que realçam este problema: O primeiro argumento é de que o terrorismo não tem uma definição clara. Segundo, Bogatyrenko, no século 19 o termo era usado no contexto de organizações políticas revolucionárias. Por volta dos de 1930 esta noção alargou-se para incluir as práticas de estados totalitários contra os seus próprios cidadãos e novamente, após a primeira Guerra Mundial para referir os “combatentes da liberdade”³⁰ que se opunham

³⁰ “Freedom Fighter”, no original.

aos governos coloniais. Novamente, duas décadas depois da primeira Guerra Mundial, o significado do termo sofreu nova transformação e expandiu-se para incluir não só violência nacionalista como étnica, mas também violência cometida por grupos extremistas como a Organização de Libertação da Palestina (OLP), ETA, etc. O pós Guerra Fria aumentou ainda os casos a que esta designação se refere através da inclusão de termos como o narco-terrorismo e “fenómenos de área cinzenta”³¹, termo cunhado pelo criminologista francês Xavier Raufer, em 1991, referindo-se a comportamentos terroristas cometidos exclusivamente por motivações criminais.

Muitas das bases de dados sobre atentados terroristas, como por exemplo a do *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism* (MIPT), sofrem também desta falta de conceptualização e acabam por agregar sem distinção acções díspares como lutas entre bandos criminosos, cartas-bomba, sequestro de reféns de longa duração ou desvio de aviões que colocaram imensas vidas em perigo. Assim, amontoam-se casos incomparáveis, agrupados com o rótulo de terrorismo, o que torna enviesadas as pesquisas baseadas nesses dados. Duas ocorrências em Portugal podem ilustrar esta problemática: a classificação de uma acção de protesto em relação à produção de espécies transgénicas, em que houve destruição de propriedade pública, como uma acção terrorista, e a vandalização de um cemitério judeu em Setembro de 2007.

Apesar, de muitos autores usarem a designação “novo terrorismo”, para supostamente distinguir uma realidade nova da antiga, alguns acabam posteriormente por usar uma perspectiva histórica nos seus estudos do terrorismo, o que de certa maneira implica que o terrorismo do passado e o actual fazem parte da mesma população de casos e que é possível extrair conclusões analíticas a partir de ambos.

Julgamos ser assim possível concluir que os ANEA não são enquadrados quer pela corrente neo-realista quer pela corrente neoliberal das RI e que a sua inclusão no fenómeno terrorista traz mais confusão que clareza conceptual. Aliás, julgamos que a única explicação para a sua inclusão no discurso científico, a nível das RI e não da “literatura órfã”, se deve ao discurso político utilizado na actualidade quer a nível interno e externo.

b. A importância dos Actores Não Estatais Armados

Como vimos a literatura científica de índole neoliberal praticamente ignora os

³¹ “Gray area phenomenon”, no original.

ANEA, enquanto a realista considera que este tipo de actores é inconsequente. Algumas pesquisas têm analisado este tipo de actores e identificados os seus mecanismos de projecção de poder, bem como analogias entre os métodos dos movimentos anarquistas, no período do final do século 19 e princípio do século 20, e os actuais movimentos religiosos militantes islâmicos de cariz extremista, para além de alertar para os perigos para a segurança interna dos estados causados pelas diásporas. Contudo, existem poucos trabalhos que avaliem o possível impacto destes actores.

Um desses trabalhos é o de Bogatyrenko que analisa as consequências que a actuação dos ANEV pode ter sobre as grandes potências. A investigadora considera três instâncias de capacidade de uma grande potência de aplicar o seu poder: ascensão, sustentação³² (ou *status quo*) e em declínio; e considera três domínios para a eficácia de um ANEV: a medida em que atingiram os seus objectivos, o seu impacto e a sua longevidade. Reportando-se a exemplos históricos a autora chega à conclusão que a extensão do impacto dos ANEV é determinada pela quantidade de “recursos sobrantes”³³ das grandes potências conjugado com a eficácia das acções dos ANEV.

A acreditarmos nesta pesquisa preliminar, a influência dos ANEV poderá ser bastante consequente se estiverem reunidas algumas de condições.

c. Condições que fomentam o aparecimento e o florescimento destes actores

Segundo Thomas, Kiser e Casebeer, as condições que permitem a eclosão e a prosperidade dos ANEV são de três ordens: condições ambientais, falhanços de governação e “mobilizações da identidade”³⁴. Ao nível das condições ambientais podemos identificar cinco condições específicas: a escassez de recursos, pressões demográficas, privações socioeconómicas, crime organizado e corrupção, e as clivagens de identidade pré-existentes. Quanto aos falhanços de governação eles podem estar associadas a: percepção de falta de legitimidade do governo; incapacidade do governo, incluindo o excesso de corrupção; e excesso de repressão sobre os seus cidadãos.

O terceiro factor, a mobilização da identidade, está intimamente relacionado com todos os outros e é central na formulação de Thomas, Kiser e Casebeer (eventualmente mereceria até um tratamento mais diferenciado e destacado, em termos teóricos, dos

³² “Sustaining”, no original.

³³ “Slack resources”, no original. Cremos que este conceito poderia ser também traduzido como “folga de recursos”.

³⁴ “Identity mobilization” no original.

restantes). A aquisição da identidade do indivíduo é um processo complexo, que se desenvolve desde a infância, e se traduz na incorporação de uma série de crenças, costumes, tradições, valores e atitudes. Para além da sua identidade própria, um indivíduo acaba por ter a identidade de um grupo maior, com quem partilha certos aspectos identitários. Contudo, existirão sempre diferenças entre grupos e mesmo dentro do grupo. Certas diferenças representam autênticas linhas divisórias, clivagens, que podem ocorrer a vários níveis: étnico-político, económico, religioso e cultural, etc.

A metodologia expressa por Thomas, Kiser e Casebeer, tem um conceito particularmente útil para a compreensão de como este processo de mobilização ocorre: os “empreendedores de identidade”³⁵. Os empreendedores de identidade são indivíduos, ou grupos, de carácter carismático, que entendem como desejável, lucrativo ou útil de alguma outra maneira, criar ou reforçar a identidade dos grupos. Tipicamente projectam um apelo tipicamente mais emocional que racional e consegue este feito criando, ou explorando, e exacerbando uma clivagem de identidade com outros grupos, acentuando a diferença entre “nós” e “eles”. Isto é feito no sentido de mobilizar vontades e recursos na prossecução de objectivos próprios que poderão ser de ordem transaccional ou transcendental. Embora muitas vezes a violência ocorra segundo linhas de identidade, normalmente existem razões profundas para o conflito e ocorre a acção de empreendedores de identidade que usam clivagens no seu próprio interesse.

Porém, se um líder carismático, por si só, poderá levar ao despontar de um movimento ou grupo, será preciso organização para o manter em funcionamento internamente, e eventualmente externamente. É aqui que entra em jogo um outro conceito muito interessante, o conceito de parte interessada³⁶. Entende-se que os indivíduos que voluntariamente fazem parte da organização são partes interessadas, mas as mais relevantes são externas, que são estas aliás as únicas consideradas por Thomas, Kiser e Casebeer. Estas partes interessadas são indivíduos, ou outras organizações, que partilham os interesses e os objectivos do actor, mas que podem também, somente, identificar vantagens para a prossecução dos seus interesses e objectivos, que advêm da actuação deste actor. Assim as partes interessadas podem existir a vários níveis e o seu grau de apoio ser também muito distinto e diversificado. Um dos apoios fundamentais é o financiamento cujas “principais fontes (...) são os Estados, diásporas, guerrilhas exteriores, refugiados, organizações religiosas,

³⁵ “Identity entrepreneurs”, no original. Uma outra tradução possível seria “empreendedores identitários”.

³⁶ “Stakeholders”, no original.

personalidades com fortuna pessoal e inclusive de grupos activistas de direitos humanos.”

No âmbito da dimensão das condições ambientais e falhas de governação podemos associar também toda a problemática dos estados em situação de fragilidade, nos vários estágios do espectro, desde frágeis, falhados ou colapsados, complementado pela dimensão adicional dos espaços ingovernados. Esta pletera de fenómenos cria situações de vazio de poder que, se não forem preenchidos, levam à emergência deste tipo de actores.

É certo que uma das consequências da globalização foi exacerbar a importância da identidade cultural do grupo face a uma cultura de massas que choca muitas vezes com aspectos tradicionais de outras culturas.

Está assim montado o palco para os empreendedores de identidade poderem manipular as clivagens existentes para seu próprio interesse. Estas situações, geradores de violência, perpetuam-se no tempo devido à acção dos ANEV e ao mecanismo de satisfação dos interesses dos empreendedores de identidade e das partes interessadas. O aspecto económico da globalização também veio criar dinâmicas que favorecem o surgimento destes empreendedores ao desestruturar muitas sociedades expondo-as a um designado, de acordo com Luke e Tuathail, capitalismo contrabando.

É assim mediante estes choques de valores, exacerbados da globalização, que podemos encontrar o fermento que é explorado para o desencadear de muitos conflitos. Para Deepak Lal, os “fundamentalismos representam uma crise de identidade forçada pela modernização.” Esta modernidade económica, tecnológica e social, que professa os valores ocidentais de uma forma global, de que os EUA são a vertente mais forte, levou à eclosão de uma verdadeira “Idade do Ressentimento.”³⁷

d. Uma interpretação da actuação destes actores à luz das teorias de RI analisadas

Embora as teorias analisadas não acomodem “nativamente” esta categoria de actores, é possível fazermos uma interpretação da sua actuação, e também da dos Estados, de acordo com as perspectivas analisadas. É de referir que determinados actores não possuem uma interpretação muito fácil à luz destas teorias, nomeadamente aqueles que perseguem objectivos transaccionais, incluindo as Empresas Militares

³⁷ Esta expressão foi usada por Gabriel Marcella, na sua monografia “American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment” (2007). Cremos que esta expressão poderá ter uma aplicação mais global.

Privadas (EMP), e as OCT, quer no caso do neo-realismo quer no neoliberalismo, pelo que as interpretações avançadas não podem ser encaradas como aplicando-se a todos os ANEA.

(1) Interpretação neo-realista

Na verdade muitos dos ANEA pretendem congregar uma determinada representatividade e, através das suas acções, levarem à formação de Estados. A sua actuação vai no âmbito de exercer a autoridade inerente ao Estado, através da formação de uma entidade política que ganhe reconhecimento e legitimidade internacional. Segundo Sjöberg, existem ANEA que controlam território, atingiram um grau de organização semelhante ao Estado e que podem, ou não, estar em guerra com o Estado. Os exemplos avançados são: a Abkhazia, Somaliland, e o Sahara Ocidental.

Também determinados actores pretendem ganhar aceitação e legitimidade junto das populações através do fornecimento de serviços e bens públicos normalmente associados ao Estado o que lhes permite prosseguir outros objectivos como o mínimo de interferência. Assim, os grupos nacionalistas tendem a formar estas estruturas nos territórios por eles controlados, mas também os grupos criminosos chegam por vezes a criar ordem nas comunidades e a fornecer serviços sociais associados ao Estado Providência³⁸ chegando a ter uma espécie de relação simbiótica com o Estado que os torna imunes à lei e que revela uma agenda política implícita.

Os ANEA também podem ser vistos como instrumentos na política interna e externa dos Estados.³⁹ No caso dos Estados párias, pode subentender-se que existe um propósito político e uma convergência de interesses que leva ao patrocínio dos grupos terroristas. Também os próprios EUA têm usado estes actores em apoio da sua política externa.

Uma interpretação bastante difundida afirma que a ameaça que estes actores constituem é exagerada para servir como pretexto para justificar a prossecução de uma determinada política externa do Estado bem como para alterações de liberdades e garantias civis internas. Nesta perspectiva, Hobsbawm afirmava, em 2002, que o 11 de Setembro foi uma humilhação para os EUA mas não constituiu uma ameaça. Mesmo

³⁸ "Welfare state", no original.

³⁹ A constatação de tal facto levou à criação do projecto "Pro Government Armed Groups" (PGAG) cujo endereço na internet é: <<http://www.abdn.ac.uk/web/test/militias/index.php>>. Infelizmente o sítio ainda se encontra em construção.

quatro ou cinco ataques da mesma magnitude não mudariam a posição dos EUA ou o seu poder relativo no mundo. Contudo, os americanos usaram este acontecimento para afirmar que são o único poder no mundo que pode exercer domínio global.

Segundo Harvey, citado por Burchill, a guerra ao terror, rapidamente seguida da guerra ao Iraque, permitiu ao Estado acumular mais poder. Burchill afirma que o ressuscitar do poder do Estado assumiu muitas formas, incluindo novas restrições às liberdades civis, maiores poderes de vigilância e detenção, aumento das despesas militares e expansão dos serviços de informações. A estratégia preemptiva, a eliminação de ADM, mudanças de regime, humanitarismo e a expansão da democracia, têm todas sido invocadas como justificações públicas para estas intervenções, embora os críticos apontem para racionais geoestratégicos tradicionais encobertos.

(2) Interpretação neoliberal

A interpretação neoliberal da actuação destes actores é mais difícil pois o carácter violento destes actores não se encaixa com facilidade na perspectiva neoliberal. Esta, como já tínhamos visto, assenta na crença da possibilidade do progresso internacional, definida em termos de paz, cooperação e ajuda mútua para resolver os problemas comuns através das instituições e regimes internacionais, mas sobre numa perspectiva estatocêntrica. Sendo a guerra contranatura, a prossecução dos fins dos ANEA através de meios violentos terá de se enquadrar na mesma lógica aplicada aos Estados, isto é, deriva de prossecução de interesses localizados no interior do grupo, normalmente liderança, e não do interesse geral dos membros do grupo. A única hipótese de os enquadrar será no caso dos movimentos nacionalistas de carácter libertário em que se poderá argumentar que, só libertos, os indivíduos poderão atingir o seu potencial.

Já face à sua integração no SPI, podemos afirmar que existe um esforço de atrair estes actores para o comprometimento com determinados regimes internacionais e normas do direito internacional que regulam a guerra, nomeadamente a convenção de Otava sobre utilização de minas terrestres antipessoal e outras. Procura-se também o reconhecimento da representatividade, de alguns grupos, de modo a facilitar a resolução de conflitos pela negociação. Existe assim, um esforço de aproximar o estatuto destes ANEA ao de entidades quase estatais. Nesta perspectiva a guerra ao terror, ao deslegitimar muitos grupos que empregam a violência, veio tornar muito mais difícil a resolução dos conflitos e permitiu aos Estados empregarem medidas repressivas que, a coberto de uma outra justificação, poderiam ter gerado reacções internacionais mais fortes.

e. Comparação entre as estratégias da UE e EUA

Apesar da semelhança aparente entre as ameaças elencadas por europeus e norte-americanos as suas estratégias são bastante distintas. Tendo por referência o documento americano de 2006, logo de início se afirma que os EUA se encontram em guerra contra actores não estatais, a UE não. Do lado da UE temos cinco ameaças: o terrorismo; a proliferação de ADM; os conflitos regionais; o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Do lado americano as grandes ameaças são os Estados em processo de falhanço, o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais e os Estados párias. Em relação ao fracasso dos Estados ou em processo de falhanço, a realidade designada é a mesma, contudo no documento europeu ela tem um realce muito maior – no documento americano é referida uma única vez, na comunicação inicial do presidente Bush. A questão da criminalidade organizada é referida devido ao seu carácter transnacional e acaba por ser mais uma questão de âmbito da política interna da UE do que de política externa.

As grandes diferenças entre estas duas estratégias situam-se no âmbito dos Estados párias, e na forma de combater as ameaças. Os americanos privilegiam as coligações flutuantes. Evoluiu-se da prossecução de um unilateralismo com algumas concessões à diplomacia para um multilateralismo de contornos ainda indefinidos, já que as Nações Unidas, e os regimes internacionais são de importância secundária, e a doutrina da prevenção não foi abandonada. Contudo, a ONU é utilizada para a criação de algo que pode ser designado por direito de ingerência antiterrorista. Os Estados párias são a grande ameaça, para além do terrorismo, e continuam a merecer um destaque especial devido ao seu apoio aos ANEV que ameaçam os EUA.

Por oposição a UE aposta no multilateralismo efectivo. O termo efectivo pretende significar uma actuação com base nas instituições e na primazia do direito internacional. A estrutura fundamental para as relações internacionais é a Carta das Nações Unidas e o Conselho de Segurança (CS) deve permanecer o foro pelo qual se legitima o uso de força. Contudo, a UE não rejeita agir militarmente, no espírito da ONU, sem ter existido ainda autorização, em casos de urgência comprovada. Se considerarmos a evolução da PESD, vemos que existe uma nítida aposta em tornar o instrumento militar mais eficaz numa óptica de projecção de poder. Também, a propalada necessidade de uma indústria de defesa europeia é difícil de explicar recorrendo somente ao racional das novas ameaças.

f. Uma possível interpretação das estratégias à luz das teorias de RI analisadas

Pode-se afirmar que a estratégia norte-americana tem um pendor bastante mais realista que o da UE. Este carácter é expresso na primazia do instrumento militar, no relevo posto na prossecução dos interesses dos EUA, recorrendo ao uso unilateral da força se necessário, mas também na atenção que é prestada a outros actores estatais, nomeadamente às potências emergentes, que podem vir a disputar a supremacia em determinadas regiões do globo. Por outro lado dá um relevo especial aos ANEA, afirmando-se em guerra com alguns deles, e portanto privilegiando a vertente militar da resposta a este problema.

A política europeia é essencialmente neoliberal na medida em que privilegia as instituições e os regimes internacionais. A resposta assenta numa variedade de instrumentos do qual o militar é apenas mais um e ao qual não é dado especial relevo. A perspectiva económica, no âmbito do desenvolvimento, voltada para os objectivos do milénio, enquadra-se também numa orientação neoliberal.

Como afirma Reis, a propósito dos conflitos assimétricos, a UE “parece apostar sobretudo num combate por formas múltiplas às causas, com uma forte componente política e económica, e na contenção da violência em níveis aceitáveis por via diplomática, e policial a par de militar. Os EUA parecem acreditar numa resposta militar e numa derrota do inimigo maléfico” (2005: 86). No entanto, como já referido, actualmente a UE não exclui a utilização da força sem autorização do CS, em casos excepcionais.

6. Conclusões

Podemos enunciar que o impacto da actuação dos ANEA nas estratégias dos Estados se pode considerar segundo duas vertentes distintas: a intensidade da resposta a estes actores ou a relevância que lhes é dada em termos do conjunto de ameaças elencadas. Se considerarmos a intensidade da resposta a estratégia que sofre um maior impacto, resultante da actuação destes actores, é a dos EUA, materializada na própria declaração de guerra a grupos que se enquadram na classificação de ANEA. Mas, se for pela sua relevância no âmbito das outras ameaças, contacta-se que é a estratégia da UE que sofre um maior impacto, já que os EUA consideram outros Estados como ameaça, os Estados párias, para além de dedicarem espaço de reflexão ao papel de outras potências em termos de poder global, enquanto a UE se centra sobretudo nos problemas colocados pelos ANEA, e não considera outros Estados como ameaças. A

determinação de qual a estratégia mais influenciada depende de que o aspecto se privilegiar na análise. Parece-nos que, pelo próprio pendor realista da estratégia americana, a estratégia mais influenciada é a da UE, uma vez que a norte-americana parece tentar dar resposta às ameaças ligadas aos ANEA mas ser voltada sobretudo, para uma perspectiva geopolítica global.

Quanto à forma como os ANEA influenciam o SPI verificou-se que existem grandes lacunas na bibliografia respeitante à acção destes actores sobre o Estado, no âmbito das RI. Poderíamos considerar estes actores como uma extensão das Organizações Não Governamentais (ONG), uma vez que estas organizações se encontram já relativamente bem estudadas, mas tal não se afigura útil devido à natureza e modo de actuação radicalmente diferente destes actores. Recorrendo a outras fontes, que não propriamente no âmbito das RI, verificamos que muitos destes actores pretendem assumir funções do Estado e mesmo, por vezes, constituir Estados. A sua actuação é normalmente em sentido contrário ao das políticas dos Estados onde se inserem e assim constituem um factor de erosão do poder do Estado. Em muitos casos a reacção dos Estados, face a estes actores, levou ao aumento do próprio poder dos Estados. Também é possível afirmar que, ao pretenderem criar novos Estados, substituindo um poder por outro, a primazia do Estado, não é afectada, somente quem detém o poder.

Podemos agora avançar uma interpretação de qual o impacto da actuação dos ANEA na estratégia dos Estados à luz do neo-realismo e do neoliberalismo. Verificou-se que, segundo o prisma do neo-realismo, o impacto destes actores é substancial materializando-se na prossecução de uma estratégia fundamentalmente voltada para aspectos de segurança tradicional, com especial relevo para o uso do instrumento militar, embora sejam considerados todos os instrumentos de poder da entidade política. Os ANEA são encarados como constituindo um factor de erosão do poder do Estado na medida em que ameaçam a segurança dos seus cidadãos, procuram, em muitos casos, substituir-se ao Estado e, noutros casos, condicionar a prossecução dos seus interesses coagindo a actuação externa.

Segundo o prisma do neoliberalismo o impacto destes actores é também substancial materializando-se nas estratégias pela prossecução de políticas voltadas para aspectos de segurança tradicional mas também segurança humana, com especial relevo para a ajuda ao desenvolvimento e a criação de capacidades civis de resposta a crises, embora também sejam considerados todos os instrumentos de poder da entidade política. Os ANEA são encarados como uma grave ameaça sendo necessário assegurar o seu comprometimento com normas e regimes internacionais para limitar a

violência e as perdas em vidas humanas. Pode tornar-se necessário considerar a perspectiva de atribuir representatividade a estes grupos, exceptuando os considerados terroristas, para assegurar a possibilidade de resolução dos conflitos através da negociação. A resolução dos conflitos, e demais situações no âmbito destas ameaças, tem de passar pelo direito internacional, nomeadamente pela aplicação da carta das Nações Unidas e pelo cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança.

Em jeito de considerações finais podemos referir que a ameaça colocada por estes grupos é ainda difícil de quantificar. Podemos considerar que, mesmo um incidente com uma dimensão superior ao onze de Setembro, não afectaria o poder global dos EUA. Embora se possa encarar a situação internacional como mais segura actualmente do que na Guerra Fria, quando o número de armas nucleares existentes era muito maior e ocorreram momentos de elevada tensão, a Europa, está exposta a pressões demográficas na sua vizinhança, e é particularmente vulnerável a tensões e fenómenos provocados pela deficiente integração de comunidades emigrantes. Assim, vemo-nos num mundo em transição em que, por um lado, já se afirma que a era Gâmica terminou, e que os futuros centros de decisão e poder se encontram na Ásia, e por outro, existe um conglomerado de movimentos de cariz transcendental, islamita radical, que pretendem criar uma nova ordem pela violência.

Será que, conforme se interrogou Robert Cooper, tal como Roma, resistimos a impérios bem organizados para sucumbir às mãos dos bárbaros? Ou será que esses bárbaros são um “tigre de papel” inflacionado que não ameaça a ordem internacional?

5. A EFICÁCIA DA LIDERANÇA NAS OPERAÇÕES CONJUNTAS

PELO MAJOR DE CAVALARIA
JOSÉ CARLOS DA SILVA MELLO DE ALMEIDA LOUREIRO

Bibliografia, Anexos e Apêndices omitidos
Artigo com base
em trabalho elaborado no âmbito do CEMC (2007/2008)

Resumo

As forças militares que participam nos novos Teatros de Operações são essencialmente conjuntas e cada vez mais combinadas, facto que merece a nossa atenção, uma vez que os líderes devem estar preparados para considerar este fenómeno. Assim, o tema “**A eficácia da liderança nas operações conjuntas**”, surge como uma oportunidade para se sistematizar um conjunto de reflexões, que permita contribuir para a melhoria da *performance* do exercício de comando e liderança dos militares das Forças Armadas Portuguesas.

A definição dos conceitos enformadores deste estudo (a liderança, a eficácia e as operações conjuntas), serviu de ponto de partida para uma reflexão tão detalhada quanto possível da liderança e do grau de sucesso associado ao seu desempenho. Sendo a liderança um tema abrangente, limitámos a análise deste estudo à liderança militar conduzida ao nível organizacional e estratégico, por ser a que se encontra no espectro das operações conjuntas.

Para fazer face a um ambiente operacional volátil, incerto, complexo e ambíguo, o líder tem que desenvolver um conjunto de competências conceptuais, técnicas e interpessoais, que lhe permitam liderar nessas circunstâncias, conduzindo os seus subordinados a alcançarem os objectivos definidos e a terem sucesso, ou seja, a serem eficazes. Mas para que a eficácia seja uma realidade, o líder deve ainda ser assertivo na sua conduta e comportamento, procurando materializar a sua liderança através de um conjunto de procedimentos e linhas de acção, que respondam favoravelmente às necessidades impostas pela interdependência dos seguintes factores: ambiente operacional, missão e a sua relação de liderança com os seus seguidores.

Esta reflexão é apresentada sobre a forma de contributo, constituindo um possível caminho a seguir pela instituição, sempre com o objectivo final de proporcionar melhores condições para os líderes militares aperfeiçoarem cada vez mais as suas qualidades de liderança.

1. Introdução

*“Soldados,
O vosso Comandante despede-se do Kosovo com o coração
apertado e a alma atravessada por sentimentos contraditórios.
Uma coisa vos posso dizer, no entanto, que não me oferece dúvidas:
sinto uma enorme honra em ter sido escolhido para vos comandar
e um orgulho ainda maior em vos ter comandado”.*

TCOR CAV José Calçada¹

A abordagem ao tema da liderança militar é um desafio que abraçámos com entusiasmos e conscientes do muito que aprendemos ao longo da investigação, derivando o entusiasmo do facto de sermos parte integrante e activa deste processo, enquanto Oficiais das Forças Armadas. Estamos conscientes de estar a abordar um tema, que é simultaneamente uma Ciência e uma Arte, muito dependente do comportamento humano, como o atestam as investigações já realizadas, que no entanto, ainda não conseguiram tipificar a forma de actuação do líder perante o largo espectro de situações com que se pode deparar.

Enquanto militares inseridos numa organização que tem como um dos seus objectivos, assegurar a defesa militar do país, devemos interiorizar os valores que são cultivados na organização. Mais do que isso, devemos assumir esses valores e partilhá-los com os mais novos, para que a aprendizagem se faça vivendo o dia-a-dia da Instituição Militar. O conhecimento da Organização e dos seus valores, são decisivos para melhor se servir as Forças Armadas e o País, e se necessário for, para se morrer por ele. A Instituição Militar concede-nos a honra e a oportunidade de zelar pelo destino de homens e mulheres, cujas vidas, em situações extremas, dependem de nós enquanto líderes. Os líderes militares ao receberem esta prova de confiança do país que servem, devem desenvolver competências que lhes permitam fazer face às exigentes funções que desempenham.

O manual de liderança militar do Exército norte-americano², diz-nos que: *“Ser um bom subordinado contribui para ser um bom líder”*³. Esta afirmação ajuda-nos a compreender numa única frase todo o processo de construção de um líder. A vivência

¹ Extracto da mensagem do Comandante do Agrupamento BRAVO, TCOR CAV José Carlos Filipe Antunes Calçada, dirigida aos militares do Agrupamento no final da missão. O AGR BRAVO desempenhou a sua missão no Kosovo entre 05 de Agosto de 1999 e 12 de Fevereiro de 2000.

² FM 6-22, *Army Leadership*, 2006.

³ Esta tradução, bem como todas aquelas que forem sendo apresentadas ao longo do trabalho, foram efectuadas pelo autor.

militar, assenta nas relações inter-pessoais que se vão estabelecendo entre os militares, e esta realidade começa logo nos postos mais baixos (com a instrução que é ministrada a Soldados que estão a iniciar a sua vida militar) e vai-se desenvolvendo ao longo da carreira e vivendo, em permanência, duas realidades que contribuem para a sua aprendizagem: ser subordinado e ser líder.

Os militares, tal como a organização a que pertencem, sabem que a liderança desempenha um papel central na sua actividade enquanto comandantes, e que o processo de aprendizagem exige a aquisição de determinadas competências específicas.⁴ Este facto deve sugestionar a cada militar, que desenvolva o seu processo de auto-aprendizagem na área da liderança, cabendo à instituição que serve, o desenvolvimento de programas que permitam aos seus quadros, adquirir as competências necessárias de forma progressiva, para que se tornem líderes eficazes no desempenho das suas funções.

O General Belchior Vieira (2006: 63) identifica três pilares doutrinários da liderança militar: *“as características individuais; os conceitos e as técnicas; e a formação continuada dos líderes”*. É uma visão que abarca as várias vertentes da liderança militar. Esperemos que esta incursão pelos domínios da liderança seja frutuosa, e nos proporcione algumas reflexões que possam contribuir para clarificar um pouco mais os caminhos da liderança que o líder militar deve percorrer de modo a engrandecer e a notabilizar cada vez mais o seu desempenho.

Como **objectivo de investigação** propomo-nos identificar as competências do líder militar e as melhores práticas a aplicar na liderança de uma Força Conjunta⁵ a fim de se atingir a eficácia.

A **importância do estudo** insere-se numa preocupação cada vez mais premente às questões da liderança. As Forças Armadas têm vindo a modernizar-se, a tornarem-se mais ágeis, interoperáveis⁶ e projectáveis⁷. Nesse sentido, somos frequentemente confrontados com a necessidade de articular Forças Conjuntas e Combinadas⁸ para o desempenho de determinadas missões, que contribuem para a segurança internacional

⁴ As referências que forem sendo efectuadas ao comandante militar, inserem-se na perspectiva do líder militar e não estão associadas ao *comando* do ponto de vista conceptual. Entenda-se comando, como a autoridade conferida por lei e pelos regulamentos, a um indivíduo para dirigir, controlar e coordenar forças militares (Vieira, 2002; 13).

⁵ Força que integra dois ou mais Ramos das Forças Armadas (AAP-6, 2006; 2-J-1).

⁶ A capacidade de operar em sinergia na execução de tarefas atribuídas (AAP-6, 2006; 2-I-6).

⁷ Com capacidade de serem movimentadas para a área de operações (AAP-6, 2006; 2-D-4).

⁸ Força que integra duas ou mais Nações (AAP-6, 2006; 2-C-7).

e para o prestígio da política externa nacional. Este quadro de actuação exige que os militares dos três Ramos das Forças Armadas dominem os princípios da liderança e que os saibam aplicar quando nomeados para executar funções nos diferentes tipos de estruturas militares, quer em contexto operacional, quer de Estado-Maior.

Pela dimensão que esta investigação encerra, em prol de uma melhor objectividade e rigor científico, importa fazer uma *delimitação do objecto de estudo*. O tema da liderança pode ser analisado sob várias perspectivas, pelo que nos propomos limitar a abordagem, apenas à perspectiva militar da liderança. Dentro da liderança militar, vamos privilegiar aquela que é efectuada aos escalões mais elevados. Relativamente ao conceito de eficácia, iremos focar a nossa investigação no cumprimento dos objectivos estipulados, como resultado da liderança exercida.

É nossa intenção associar a conceptualidade da temática com os comportamentos dos diferentes comandantes que tiveram o privilégio de comandar forças nacionais em diversos Teatros de Operações (TO), no sentido de apurar os comportamentos mais assertivos e que mais têm contribuído para a eficácia da Organização.

Este trabalho apresenta uma *organização e conteúdo* estruturados com uma introdução seguida de três capítulos, terminando com as conclusões.

Começamos por fazer um enquadramento conceptual e a apresentação do “Estado da Arte” sobre a liderança militar, bem como sobre a eficácia e as operações conjuntas. No final deste capítulo elegemos um conjunto de indicadores que vão medir o grau de eficácia nesta tipologia de operações.

A reflexão prossegue com a abordagem à liderança militar, nomeadamente, sobre as competências que devem ser adquiridas e desenvolvidas no nível de liderança em estudo, bem como, as práticas de liderança que forem consideradas como as que contribuem para a liderança eficaz nesta tipologia de operações.

Finalizamos com as conclusões, apresentando as que entendermos serem mais relevantes. Esperamos que o contributo desta investigação para a eficácia das operações conjuntas, seja importante. O tempo ajudará a responder a esta nossa intenção.

2. Enquadramento conceptual. O “Estado da Arte”

É nossa intenção fazer uma abordagem que caminhe do mais abrangente para o mais específico. Começamos com os conceitos associados à liderança e seus fundamentos, focando-nos de seguida na eficácia, procurando relacioná-la com o grau de sucesso que os líderes militares conseguem, ou não, alcançar no exercício do comando, e finalizando com a especificidade das operações conjuntas. Esta

sistematização vai-nos apoiar na identificação dos indicadores de eficácia para este tipo de operações, e que hão-de servir de farol às reflexões subsequentes.

a. Liderança. Fundamentos caracterizadores

Ainda que os estudos preparatórios para a elaboração deste trabalho nos tenham conduzido a um conjunto de referências que consideramos importantes para as nossas reflexões, a verdade é que também nos confrontaram com o facto de a liderança ser uma ciência e uma arte, cuja análise e estudo se encontram em permanente actualização. Verificamos contudo, que existe um conjunto de processos que são comuns às diferentes análises feitas pelos principais estudiosos desta temática.

O facto de ser um processo de reflexão que tem como referências as melhores práticas de liderança, que por sua vez, têm por base o comportamento e competências do Homem, surgem-nos assim, um elevado número de definições para liderança, que espelham não só as várias formas como o tema pode ser abordado, mas também as poucas certezas quanto à sua dimensão.

As principais abordagens académicas têm analisado a liderança no contexto empresarial, constituindo preciosos contributos para o trabalho em curso. Contudo, a nossa reflexão cinge-se à liderança militar, uma vez que é a perspectiva que nos vai ser útil para a continuação do estudo. Neste capítulo, propomo-nos fazer uma incursão pela conceptualização da liderança, tendo como farol as dinâmicas associadas à liderança militar.

(1) Conceito de liderança

O conceito de liderança é apresentado de forma diferenciada por diversos autores, em virtude da liderança ser um tema complexo, bem como pelo facto, de poder ser estudada a partir de diferentes pressupostos: situacionais, culturais, competências de liderança, entre outros.

O pensamento sociológico que tem sido desenvolvido ao longo dos tempos, associado ao estudo da liderança, converge para uma caracterização de processos, em que se destacam como elementos principais: *“o exercício intencional do poder e influência por parte de um actor; a natureza colectiva do destinatário; a preocupação com os objectivos comuns; e a legitimação predominantemente psicológica.”* (Jesuíno, 2005: 14). Este contributo, pode ser enriquecido com três apontamentos que julgamos importantes: o General Belchior Vieira (2002: 15) especifica que o processo de influenciar, é conduzido *“... para além do que seria possível através do uso exclusivo*

da autoridade investida,...”; os professores Miguel Cunha e Arménio Rego (2005: 20) subscrevem a definição da *Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness* (GLOBE), que privilegia a motivação como um factor determinante; e os professores Lussier e Achua (2007: 6) valorizam a “mudança”, na perspectiva da melhoria da organização, associada aos processos de liderança.

Reconhecendo a mais valia dos contributos apresentados, entendemos adoptar o seguinte conceito de liderança: “Liderança é o processo de influenciar as pessoas, mediante a atribuição de uma finalidade, direcções específicas e motivação, enquanto se procura cumprir a missão e contribuir para a melhoria da organização.” (DA, 2006: 1-2). Este conceito consegue englobar o que de mais significativo deve caracterizar o processo de liderança. Gostaríamos de destacar três características fundamentais desta definição:

- - A relação entre líder e seguidores, cada vez mais decisiva para o sucesso da liderança, devendo ser iniciativa do líder, identificar os pontos fortes e fracos dos seus seguidores e criar uma relação interpessoal com estes, no sentido de maximizar as potencialidades e minimizar as fragilidades;
- - A motivação, na liderança militar reveste-se de contornos especiais. Pode-se levar ao extremo de pedir o sacrifício da própria vida para garantir o cumprimento da missão. Este factor só pode ser encarado com a frieza necessária, se todos os militares estiverem verdadeiramente imbuídos do espírito de grupo que envolve a força e se sentirem motivação para tal;
- - A melhoria da organização, ou seja, o contributo para o cumprimento da missão, não se esgota no sucesso da operação. O mesmo deve ser alvo de uma análise à posteriori, no sentido de identificar detalhes que possam ser melhorados na conduta das operações militares subsequentes.

(2) A formação do líder

A formação de um líder nas Forças Armadas Portuguesas, sendo um tema abrangente e que merece uma reflexão mais aprofundada, não podia deixar de ser abordado, pelo que apresentamos algumas ideias que julgamos importantes.

Consideramos que a formação do líder é conduzida segundo três vertentes: “*institucional, operacional e de auto-aprendizagem*” (Thomas, 2007: 50). Quanto à vertente **institucional**, consideramos que esta, actualmente, apenas está dimensionada para contribuir para formação dos líderes aos mais baixos escalões, familiarizando os jovens líderes com os fundamentos conceptuais da liderança, correspondente à

formação ministrada nas escolas de ensino militar. A componente da actividade **operacional** é efectivamente aquela que permite ao líder adquirir, pela experiência, um conjunto de saberes que o tornam mais eficiente no exercício da liderança (Ulmer, 2004: 46)⁹. Para que o líder desenvolva em pleno, todo o seu potencial de liderança, tem de completar os seus conhecimentos com a **auto-aprendizagem**. Esta forma de aprendizagem é a menos estruturada, mas contribui decisivamente para diferenciar o comportamento do líder. A auto-aprendizagem permite ao líder identificar os seus pontos fortes e fracos, procurando em permanência, potenciar os primeiros e minimizar ou anular os segundos.

É importante realçar que a formação do líder deve ser assegurada ao longo da sua carreira militar e deve privilegiar as componentes do “*ser, saber e fazer*” (Shambach, 2004: 55):

- O “*ser*”, é materializado pela aculturação dos valores da organização e pelo desenvolvimento de atributos mentais, físicos e emocionais;
- O “*saber*”, consiste em dotar o líder de um conjunto de saberes de ordem conceptual, técnica e interpessoal, que o preparem para o seu desempenho profissional;
- O “*fazer*”, permite ao líder desenvolver comportamentos que contribuam para o processo de liderança. O líder deve ir ajustando as suas competências, em conformidade com as exigências da função que está a desempenhar e o nível da liderança em que está inserido.

(3) Liderança militar

A nossa abordagem assenta na divisão da liderança em três níveis: “*directa, organizacional e estratégica*” (DA, 2006: 3-6), sendo as lideranças organizacional e estratégica de natureza indirecta. Estes níveis, enformam um conjunto de procedimentos e de comportamentos do líder, que lhe permite lidar com diferentes realidades, de acordo com o seu grau de intervenção na organização militar.

A liderança directa é a que se verifica aos mais baixos escalões. É a liderança de primeira linha em que os líderes praticam, quase exclusivamente, a liderança do “*faz como eu faço*” (Vieira, 2006: 67). O relacionamento entre líderes e seguidores é constante

⁹ Esta obra tem como objecto de análise tropas americanas que prestaram serviço no Iraque, pelo que a actividade operacional indicada, reporta-se à liderança em operações militares. Contudo, parece-nos que também é válido, que o comando de tropas em tempo de paz, proporciona momentos de aprendizagem para o líder.

e intenso, havendo um grande conhecimento mútuo. Esquadra, Secção, Pelotão, Companhia e Batalhão, correspondem ao escalão de forças onde é exercido este tipo de liderança. Contudo, o Batalhão, por ter um Estado-Maior, encontra-se numa posição de charneira entre a liderança directa e a liderança organizacional.

A liderança organizacional já exerce influência sobre um número de seguidores mais alargado. O líder, a este nível, tem um Estado-Maior que o aconselha e que lhe permite fazer a gestão dos recursos de forma mais assertiva. Esta liderança é conduzida, em geral, através de vários níveis de comandos subordinados, o que condiciona a constatação imediata dos resultados alcançados. Os líderes organizacionais desenvolvem a sua actuação em *“ambientes complexos e incertos, definindo intenções, conceitos e abordagens sobre como fazer”* (Ribeiro, 2006: 5). Nas Forças Armadas Portuguesas, o escalão Batalhão e Brigada, parecem-nos ser os escalões, cujas características e formas de actuação melhor correspondem ao conceito deste nível de liderança¹⁰.

A liderança estratégica é desenvolvida em grandes organizações militares e influencia um elevado número de efectivos. Nas Forças Armadas Portuguesas, a este nível, estão incluídas as Instituições que dependem directamente do Ministério da Defesa Nacional (MDN): o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e os três Ramos das Forças Armadas¹¹. Os líderes destas organizações estruturam a Força, atribuem recursos, difundem a sua visão, preparam os comandos subordinados e a organização como um todo para futuros empenhamentos. Desenvolvem ainda a sua actividade em ambiente incerto, lidando com questões que são afectadas por acontecimentos externos à organização que representam. Entendemos ainda oportuno referir, que o actual ambiente operacional em que decorrem as operações militares, pode exigir aos comandantes de nível organizacional, uma actuação de nível estratégico.

(4) Liderança militar indirecta

A liderança militar indirecta ocorre num patamar elevado da liderança, e inclui a liderança organizacional e estratégica. Este nível da liderança militar vai beneficiar de todos os ensinamentos proporcionados pelas experiências vividas nos escalões mais

¹⁰ A doutrina de referência que estamos a considerar para a elaboração deste trabalho, Field Manual 6-22 *Army Leadership*, indica como unidades de referência para este nível de liderança, as Brigadas e os Corpos de Exército.

¹¹ Ao nível da Direcção Estratégica, parte das competências que estão atribuídas aos chefes dos Ramos, vão passar a ser da responsabilidade do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008).

baixos da hierarquia militar, onde se privilegiava a liderança directa. Quando o líder assume responsabilidades de liderança organizacional ou estratégica, a sua preparação deve atender à necessidade de se tornar tão eclético quanto possível, de forma a sentir-se confortável a comandar em todos os níveis de liderança, bem como a aplicar os seus conhecimentos de forma assertiva ao longo do espectro das operações.

O líder deve dominar competências¹² no âmbito da liderança militar indirecta que lhe permitam ter um desempenho de acordo com o que de si é esperado. Destacamos as seguintes competências (Shambach, 2004; 37):

- **Conceptuais**, que o ajudam a analisar e compreender o paradigma em que está inserido e a fazer uma correcta leitura dos acontecimentos que o rodeiam;
- **Técnicas**, que lhe permitem dimensionar as capacidades da sua organização e a relacioná-la com os factores externos;
- **Interpessoais**, que incluem a capacidade de criar consensos dentro da organização, de negociar com outras organizações ou entidades externas, e a capacidade de comunicar dentro e fora da organização.

Tendo as competências necessárias adquiridas, falta ao líder por em prática um conjunto de acções que o conduzirão a uma liderança de sucesso. Deve começar por criar condições para que o espírito de corpo se consolide dentro da força. Não há receitas, mas o sentimento de confiança dos seguidores pelo seu líder, pensamos ser um bom começo. Entendemos que as atitudes, acções e prioridades do líder definem as suas intenções e a forma como ele se dispõe para a difícil função militar que é comandar. A sua conduta de líder deve ainda privilegiar: linhas de acção simples e bem definidas, o acompanhamento permanente das operações, o investimento na formação dos quadros, colocar a si próprio elevados padrões de conduta moral, e finalmente, ser um exemplo para todos os militares que integrem a Força que comanda.

b. Eficácia

(1) Conceito de eficácia

Ao falarmos de eficácia, estamos a atribuir um determinado grau de sucesso a uma actividade que carece de ser quantificada. Quando se faz uma abordagem à *performance* de uma determinada organização, procura-se identificar os processos e

¹² Competência enquanto conhecimento e habilidades técnicas e interpessoais, conforme definido por Stephen P. Robbins em *Comportamento Organizacional* (1999; 185). Ou ainda, como proficiência no desempenho de uma tarefa ou actividade em função de um nível prescrito e sob condições previamente determinadas (Glossário de termos de formação, educação e treino no Exército, Exército, 2004).

procedimentos que essa organização pratica, bem como, os factores diferenciadores que a tornam mais ou menos competitiva em relação a outras organizações. A importância do conceito de eficácia, é vivido, diariamente no mundo empresarial, onde todas as tarefas executadas, decisões tomadas, e medidas de supervisão postas em prática têm um objectivo comum: a eficácia da empresa.

Associado ao conceito de eficácia surge ainda o de eficiência, embora não sejam iguais, por vezes são confundidos. Consideramos eficácia *“a medida normativa do alcance dos resultados globais da organização, enquanto a eficiência é considerada uma medida normativa da utilização dos recursos”* (Bilhim, 2004: 395). Podemos dizer que as organizações para conseguirem saber se os seus objectivos estão a ser alcançados, devem desenvolver mecanismos que lhe permitam avaliar a eficiência, mas sobretudo medir a eficácia. Por outras palavras, podemos dizer que *“a eficácia diz respeito ao grau em que a organização realiza os seus objectivos e a eficiência à redução de custos envolvidos nessa realização”* (Jesuino, 2005: 298).

Enquanto líderes, ao articularmos um grupo de indivíduos de uma organização com as suas tarefas e funções, bem como a definição dos respectivos papéis sociais, devidamente inseridos numa rede de relações, estamos a contribuir para a eficácia organizacional. A eficácia organizacional pode ser definida como *“o grau com que uma organização alcança os seus objectivos de curto, e as metas de longo prazo”* (Bilhim, 2004: 395). Parece-nos oportuno fazer uma referência à forma como o líder deve gerir o seu tempo disponível, a fim de assegurar um funcionamento eficaz da organização que lidera. Stephen Robbins¹³ identifica a “comunicação interna”, como a principal actividade desenvolvida pelo líder eficaz. Esta realidade materializa a necessidade do líder ter de fazer uma judiciosa utilização do seu tempo, para assegurar um funcionamento eficaz dos recursos humanos e materiais dos quais é responsável.

(2) Eficácia na liderança militar

Após termos conceptualizado sobre os conceitos de liderança e de eficácia, somos impulsionados para uma breve análise à eficácia na liderança militar. Ainda que devêssemos ser peritos em liderança militar, e não ter grandes dúvidas quanto aos caminhos a seguir para chegar a uma liderança eficaz, a verdade, é que nem todas as

¹³ Stephen Robbins, na sua obra *Comportamento Organizacional*, apresenta-nos um estudo, que tem como fonte um trabalho de campo levado a cabo por F. Luthans, R. M. Hodgetz e S. A. Rosenkrants, no qual se faz uma análise comparativa entre as actividades diárias dos líderes que são promovidos mais rapidamente e as dos líderes que são mais eficazes.

aprendizagens foram suficientemente interiorizadas para que esse desiderato seja uma realidade.

Julgamos adequado fazer um apontamento sobre esta temática. Qual será o caminho a seguir para se conseguir liderar uma organização militar de forma eficaz? As organizações eficazes têm objectivos claramente definidos, compõem-se de pessoal motivado para atingir os objectivos organizacionais através de processos claramente identificados e possuem programas que mantêm a sua eficácia com o passar do tempo. Vamos considerar que a liderança militar eficaz tem por base quatro funções principais: “*o objectivo, as linhas de acção, a motivação e a eficácia*” (Czege, 1993: 86).

O Líder eficaz deve estabelecer um objectivo claro, que permita aos seguidores saberem qual é o fim último para o qual estão determinadamente empenhados. Deve ter uma visão ampla para conduzir a organização, e a capacidade para transmitir aos subordinados o significado ou objectivo desta visão, que permitam o cumprimento das actividades da unidade. É dever do líder fazer com que os seus subordinados compreendam o objectivo a alcançar, relacionando missões, metas e objectivos da unidade com estratégias e objectivos mais globais.

Os líderes eficazes transmitem igualmente linhas de acção e orientações claras para as acções a realizar. Além de uma visão clara do que deve ser feito, devem saber o que é necessário para cumprir a missão e como seguir em frente. Cultivam a fomentação de valores, o estabelecimento de padrões para o cumprimento das tarefas, a garantia da disciplina, a determinação de procedimentos para as operações, e asseguram que a sua unidade é sujeita a uma instrução que a prepare convenientemente para as operações.

Os líderes eficazes motivam, aproveitando a vontade dos seguidores para a obtenção de metas, missões, objectivos e tarefas comuns. Em tempo de paz, é importante a motivação para que as tarefas sejam bem executadas. Em combate, os líderes devem incentivar os subordinados para o cumprimento de tarefas difíceis em circunstâncias igualmente difíceis¹⁴. A confiança e o respeito mútuo entre líder e seguidores derivam das percepções da conduta ética e do êxito do passado, mas também é importante o facto de os seguidores saberem que o esforço do seu trabalho não será desperdiçado em tarefas desnecessárias, e que o líder reconheça o seu valor e importância para o

¹⁴ É provavelmente aqui que reside a grande diferença entre a liderança militar e a liderança empresarial. O facto de o militar ter que motivar os seus seguidores para a eventualidade de terem de matar ou morrer em combate.

resultado final da organização. “*Os colaboradores querem saber que o que fazem marca a diferença. Isso é motivante*” (Blanchard, 2007: 142).

Os líderes que vivem diariamente com a eficácia da sua organização, estão permanentemente atentos ao futuro da mesma. Ao estabelecerem um objectivo, darem linhas de acção claras e a motivação necessária aos seus subordinados, estão reunidas as condições para o sucesso; no entanto, os líderes também devem garantir a continuidade e o aperfeiçoamento da organização. Devem procurar manter a eficácia da organização ao longo do tempo, adaptando-se às mudanças das condições em que se encontram.

(3) Indicadores de eficácia

Alcançar os resultados definidos no início de uma operação militar, é um passo importante para a eficácia de uma liderança. Contudo, o líder deve definir os indicadores de eficácia¹⁵ que lhe permitam ir validando a sua acção de comando no decurso da operação. A liderança eficaz assenta num planeamento rigoroso, na preparação afincada, na execução exemplar e numa avaliação permanente. Esta avaliação deve ser conduzida em primeira instância pelo próprio comandante. Para o efeito, deve estabelecer indicadores que lhe permitam validar se a organização de que é líder está a atingir os objectivos delineados, assim como, o seu contributo para esse resultado.

Para se conseguir uma avaliação detalhada, a identificação dos indicadores de eficácia deve ser rigorosa, específica e tão pragmática quanto possível, a fim de evitar dúvidas de interpretação. A tentação de generalizar, utilizando os mesmos indicadores de eficácia para conduzir avaliações em operações militares diferentes, parece-nos errada pois perde-se assim a especificidade própria de cada operação.

Pensamos ser possível elencar um conjunto de indicadores que permitem ao líder confrontar-se com a realidade do seu comando.

Indicadores externos à organização: os resultados das avaliações conduzidas por organizações militares nacionais onde a organização militar em apreço está inserida¹⁶; as avaliações e/ou recomendações feitas por Comandos Multinacionais e/ou organizações internacionais¹⁷ que estejam de alguma forma ligadas ao desempenho de uma Unidade.

¹⁵ O indicador de eficácia deve ser mensurável.

¹⁶ Inspeções no âmbito dos Ramos, do EMGFA ou do MDN.

¹⁷ Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Europeia (UE), Organização das Nações Unidas (ONU), entre outras.

Indicadores operacionais: o cumprimento da missão¹⁸; o nível de prontidão da unidade no final da preparação da Força; o estado de prontidão da Unidade no final da operação; o desgaste provocado ao material no decurso da operação; o número de baixas durante a operação; o cumprimento do planeamento feito para a operação; os acidentes ocorridos (viação, com armas); o nível de proficiência da unidade (tabelas de tiro, provas físicas) (DA, 2006: 9-6). Estes indicadores devem ser avaliados relativamente a valores *standards* que estejam disponíveis para aquele tipo de unidade e de missão.

Indicadores de relacionamento interpessoal: o relacionamento entre líder e seguidores; o grau de satisfação dos seguidores em relação ao cumprimento da missão; o grau de satisfação dos seguidores em trabalharem com o líder; o nível de confiança mútua estabelecido entre líder e seguidores; os índices de motivação com que os seguidores vivem o dia-a-dia da unidade; o moral dos seguidores, materializado no empolgação e vontade de servir.

Os indicadores apresentados quando devidamente verificados, representam uma aproximação à liderança eficaz. A adequação dos mesmos à realidade, conduzirá à valorização de uns indicadores em detrimento de outros, bem como, o trazer à discussão outros indicadores que se tornem mais apropriados para uma correcta avaliação da acção de comando em cada momento e para cada operação militar. Mas é este o desafio que abraçámos na investigação em apreço.

c. Operações Conjuntas

(1) A especificidade dos Ramos das Forças Armadas

Os três Ramos das Forças Armadas dispõem de um conjunto de capacidades e doutrinas específicas, que são necessárias ao cumprimento das respectivas missões. Contudo, estas capacidades podem ser igualmente valorizadas quando integradas numa actuação conjunta, caso essa solução seja a que melhor responda às solicitações do poder político. Saliente-se o facto de as Missões Específicas para as Forças Armadas (MIFA) 2004, já consagrarem esta situação, ao definirem 19 missões às Forças Armadas no seu conjunto, e apenas três missões particulares à Marinha, uma ao Exército e duas à Força Aérea.

¹⁸ Este indicador é o mais importante de todos e transversal a todo o tipo de operações.

A Marinha dispõe de um conjunto de capacidades proporcionadas por meios de superfície, sub-superfície, aéreos e anfíbios, que lhe permite actuar num espectro muito alargado de missões que vão das “*militares e diplomáticas às da Autoridade Marítima*”¹⁹. Tem ainda por missão cooperar, de forma integrada, na defesa militar da República, através da realização de operações navais.

O Exército, resultante de uma reestruturação, dispõe actualmente de capacidades de emprego de meios, que derivam da Força Operacional Permanente do Exército (FOPE), assente nas três Brigadas: Mecanizada, de Intervenção e de Reacção Rápida, que actuam de forma complementar. É um Exército permanentemente adaptado e adaptável aos desafios e evoluções do ambiente externo e interno, com o objectivo central da prontidão da FOPE, a qual se pretende cada vez mais projectável e pronta a ser empregue, através de uma combinação equilibrada dos meios ligeiros, médios e pesados que a constituem. O Exército tem por missão cooperar, de forma integrada, na defesa militar da República, através da realização de operações terrestres.

A Força Aérea caracteriza-se por dispor de sistemas de armas que lhe permitem estar dotada com capacidades de elevada especificidade, como sejam a velocidade, a mobilidade, o alcance e a flexibilidade de emprego, quer seja em operações com meios exclusivos, quer seja em operações conjuntas ou combinadas. Destacam-se os meios de luta aérea, patrulhamento marítimo e de apoio. A Força Aérea como parte integrante do sistema de forças nacional, tem por missão “*cooperar, de forma integrada, na defesa militar da República, através da realização de operações aéreas, e na defesa aérea do espaço nacional*”²⁰. Compete-lhe, ainda, satisfazer missões no âmbito dos compromissos internacionais, bem como nas missões de interesse público que especificamente lhe forem consignadas.

Entendemos que as missões, capacidades e meios que os três Ramos dispõem, são essenciais para o regular funcionamento destas organizações. Contudo, a complementaridade destas capacidades, deve ser capitalizada numa perspectiva conjunta, no sentido de rentabilizar as três componentes. Quanto às especificidades próprias dos Ramos, estas conferem-lhes uma identidade própria, que os anos têm vindo a cimentar e que se reflectem num conjunto de tradições enformadoras quanto à forma de estar e de viver o meio castrense, que enriquecem o património cultural militar.

¹⁹ Estado-Maior da Armada [em linha]. Disponível na Internet em: www.marinha.pt. Acedido a 10 de Fevereiro de 2008.

²⁰ Estado-Maior da Força Aérea [em linha]. Disponível na Internet em: www.emfa.pt. Acedido a 10 de Fevereiro de 2008.

(2) Forças Conjuntas

A actuação conjunta em operações militares é uma realidade devidamente enquadrada do ponto de vista legislativo. Atente-se à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)²¹, que nos seus princípios gerais de organização, apela à *“articulação e complementaridade entre os Ramos”*²². O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)²³, após identificar as missões principais das Forças Armadas e elencar as capacidades necessárias para as cumprir²⁴, faz uma referência aos meios que devem estar disponíveis, indicando que as Forças Armadas devem dispor de uma *“organização flexível e modular adequada aos modernos requisitos de empenhamento operacional, conjunto e combinado, privilegiando a interoperabilidade dos meios e, desejavelmente, com capacidades crescentes de projecção e sustentação, protecção de forças e infra-estruturas, comando, controlo, comunicações e informações”* (CEDN, 2003).

Da transcrição feita extraímos um conjunto vasto de reflexões que por razões de limitação de espaço restringimos a apenas algumas notas: a organização flexível e modular é cada vez mais importante, uma vez que as forças são estruturadas de acordo com as exigências operacionais do TO e da missão que se vai cumprir²⁵; a interoperabilidade dos meios, de forma a permitir a actuação conjunta e combinada, em conformidade com os requisitos operacionais das organizações internacionais a que pertencemos, nomeadamente a OTAN e a UE; as capacidades de comando, controlo, comunicações e informações, pelo elevado grau tecnológico que os sistemas de apoio à decisão possuem hoje no campo de batalha, e que exigem a todas as forças que operam no terreno, o *know how* necessário para não se auto-marginalizarem do avanço tecnológico em curso.

A actuação de uma Força Conjunta deve ser conduzida com base numa doutrina militar conjunta²⁶, que contemple os conceitos básicos, princípios gerais, processos e normas de comportamento, que sistematizam e consideram as actividades da actuação conjunta das Forças Armadas. A doutrina deve ser objectiva, delineada para um

²¹ Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) corresponde à Lei N.º 111/91.

²² Alínea c), do N.º 2, do Artigo 4º, da LOBOFA.

²³ Resolução do Conselho de Ministros N.º 6/2003.

²⁴ Estas capacidades são conjuntas ainda que algumas delas serão disponibilizadas por apenas um ou dois Ramos.

²⁵ A expressão anglo-saxónica é *tailored*, ou seja, uma força feita à medida das necessidades operacionais.

²⁶ A OTAN tem a publicação AJP-01(C) *Allied Joint Doctrine* de Março de 2007, destinada a forças conjuntas e combinadas.

determinado espaço de tempo, de acordo com as capacidades nacionais, e responder às necessidades de emprego para fazer face às crises e aos conflitos contemporâneos.

Existem alguns factores que afectam a capacidade das Forças Conjuntas. Vamos colocar o enfoque nos factores que podem afectar a capacidade de liderança do líder de uma força com estas características:

- O conhecimento que o líder tem dos meios, capacidades, táticas e técnicas das componentes é decisivo para o emprego assertivo dos mesmos;
- O tipo de relação de comando com as componentes é igualmente determinante, para evitar acções de comando concorrenciais exteriores à força;
- A interoperabilidade dos meios, com destaque para os sistemas de comunicações, informações, comando e controlo, apresenta-se como uma ferramenta essencial para a condução das operações e para a sincronização de acções ao nível das componentes;
- O conhecimento, por parte do líder, das tradições e especificidades próprias das componentes permite evitar ou minimizar acontecimentos marginais às operações em curso.

3. Liderança militar. Um caminho

A liderança militar, quando conduzida nos escalões mais elevados, pode tornar-se mais assertiva e eficaz se o líder se consciencializar que deve adquirir um conjunto de saberes e adoptar uma determinada conduta, que o vão ajudar a cumprir melhor os seus objectivos. Consideramos existirem três áreas, com as quais o líder deve procurar familiarizar-se: a natureza do ambiente operacional onde vai actuar; dominar as competências que deve desenvolver de acordo com o nível de liderança em que está inserido; e, interiorizar e praticar um conjunto de procedimentos adequados à conduta de um líder, que lhe permitam alcançar o sucesso.

a. O actual ambiente operacional

O ambiente operacional no qual decorre uma operação militar é um factor determinante do enquadramento e modo como se devem empregar e articular os meios disponíveis. O líder deve dedicar especial atenção à sua análise, de modo a aumentar as possibilidades de sucesso e potenciar as capacidades dos seus recursos. Segundo o Regulamento de Campanha Operações do Exército²⁷, os factores que determinam e

²⁷ Utilizaremos a terminologia empregue no Regulamento de Campanha Operações, uma vez que esta não é específica do Ramo (EME, 2005: 2-1).

condicionam o ambiente operacional são: os objectivos nacionais a alcançar pelos diversos vectores de poder nos quais está incluído o emprego de forças militares; os objectivos militares da operação; a ameaça; a área de operações; as informações; a tecnologia; e a unidade de esforço como componente fundamental para um emprego eficaz da força militar.

O actual ambiente operacional é caracterizado por ameaças e riscos difusos, multifacetados e multi-direccionais, apresentando ainda como cenários prováveis a globalização, a proliferação de manifestações regionais, associadas a alastramento de nacionalismos, radicalismos, e à crescente vulnerabilidade dos Estados. Paralelamente a estas tendências, assistimos a uma crescente preponderância das Organizações Não Governamentais (ONG), e ao aumento das assimetrias que determinam alterações na doutrina, organização e emprego do vector militar.

De acordo com Guillot (2004: 48), ao analisarmos como é que o ambiente operacional interage com a acção da liderança, identificamos as seguintes características do ambiente operacional:

- A volatilidade do meio, que está relacionada com a frequente mudança da situação operacional, e tem como base a interacção entre os múltiplos actores que actuam na área de operações. A celeridade, volume e variedade de informações disponíveis, provocam rápidas e constantes mudanças no ambiente operacional, obrigando o líder a adaptar a sua tomada de decisão às novas situações;
- A incerteza, que deriva do facto do líder não ter toda a informação sobre o ambiente operacional, nomeadamente sobre os seus actores e respectivas intenções, o que lhe permitiria prever o impacto que determinadas acções iriam ter no futuro. Esta incerteza obriga os decisores a fazerem uma avaliação do risco mais detalhada, no seu processo de tomada de decisão;
- A complexidade, talvez a característica mais desafiadora, associada à interdependência das componentes do ambiente operacional. A análise integradora por parte do líder é essencial para mais facilmente reconhecer e prever os efeitos das suas decisões;
- A ambiguidade, que advém do facto de as pessoas terem sobre o mesmo acontecimento ou informação diferentes pontos de vista, perspectivas e interpretações do mesmo. O líder para minimizar esta realidade deve procurar, quando necessário e possível, perspectivas mais abrangentes (eventualmente através da consulta do seu Estado-Maior), que o ajudem a tomar as decisões de forma tão assertiva quanto possível.

A natureza do actual ambiente operacional é extremamente desafiadora para os líderes que comandam operações militares, pois deparam-se com um ambiente

caracterizado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, sendo que os bons líderes aprendem a dominá-lo, adquirindo competências que o transformam num ambiente mais estável, certo, simples e claro.

b. Competências a desenvolver

A assunção de que um líder deve desenvolver um conjunto de competências para se tornar assertivo, tem merecido abordagens diferenciadas por parte de vários autores. John Adair refere que num determinado grupo, o líder emerge de acordo com a situação que estiverem a levar a cabo²⁸. Por seu lado, Ken Blanchard entende associar as competências do líder às linhas de acção a desenvolver na sua acção de liderança²⁹. A perspectiva que nos oferecem Miguel Cunha e Arménio Rego³⁰, privilegia as competências conceptuais, técnicas e interpessoais, sendo a abordagem que está mais próxima da que adoptámos.

A lista de competências que o líder deve cultivar e desenvolver, pode ser mais ou menos extensa, consoante os autores consultados. O General Belchior Vieira (2002; 89) elegeu: comunicação, supervisão, ensino e conselho, desenvolvimento do espírito de equipa, proficiência técnica e tática, tomada de decisão, planeamento, uso dos sistemas disponíveis e ética profissional. Apesar de estas e outras competências serem importantes para a conduta do líder, entendemos ser relevante salientar aquelas que consideramos essenciais para o líder militar cuja actuação se desenvolve aos escalões mais elevados da hierarquia militar. Para o efeito, vamos considerar como principal referência, as ideias coligidas por Shambach³¹, seguindo o modelo apresentado na figura 1.

COMPETÊNCIAS		
CONCEPTUAIS Quadro de Referência Gestão de Problemas Visão do Futuro	TÉCNICAS Sistemas Organizacionais Relacionamento com o Exterior Avanço Tecnológico	INTER-PESSOAIS Formar Consensos Negociar Comunicar

Figura 1 – Competências de Liderança

²⁸ Exemplifica com um grupo de sobreviventes de um naufrágio que desembarcam numa ilha tropical. "Um dos elementos é um soldado que, poderá tomar o comando se os nativos atacarem; outro elemento é um construtor, que poderá organizar o trabalho de erigir as casas; um terceiro elemento é um agricultor, que poderá dirigir o trabalho de produção de alimentos" (Adair, 1988; 25). Ou seja, a liderança passaria de elemento para elemento de acordo com a situação que estivessem a partilhar.

²⁹ A sua abordagem visa essencialmente identificar quais os mecanismos de liderança que melhor contribuem para alcançar os objectivos definidos (Blanchard, 2007; 135).

³⁰ Ainda que a análise seja feita numa perspectiva empresarial, logo de contornos específicos, e que poderão ser de difícil analogismo, quando comparados com a liderança militar (Cunha e Rego, 2005; 238).

³¹ O Coronel Stephen A. Shambach é Director of Leader Development no Department of Command, Leadership and Management do United States Army War College. A referência consultada é o *Strategic Leadership Primer 2nd Edition* (2004; 37). Esta temática foi igualmente analisada pelo General Belchior Vieira num artigo intitulado *Liderança estratégica* (2006; 71).

Começamos por abordar as **competências conceptuais** que vão permitir ao líder aos escalões mais elevados da liderança, analisar e compreender a realidade em que está inserido, bem como a melhor perceber os acontecimentos inerentes à sua liderança. Estas competências incluem:

- **O desenvolvimento de um quadro de referência.** Os líderes desenvolvem uma complexa estrutura de saberes, a partir dos conhecimentos adquiridos ao longo da sua formação militar, pela experiência de comando e pela auto-aprendizagem. Para os militares que lideram nos escalões mais elevados da organização militar, esta estrutura de saberes, configura-se como que um mapa estratégico do ambiente que os rodeiam. É um quadro de referência que actua como uma base de observação e julgamento.

Três atributos são essenciais para desenvolver um quadro de referência útil à acção de comando: primeiro, o líder tem que estar receptivo a novas experiências e às sugestões dos outros, incluindo os seus subordinados; segundo, o líder deve desenvolver a autocritica e reflexão, sem receio de analisar decisões e comportamentos tomados anteriormente; e, em terceiro lugar, o líder deve consciencializar-se de que nem tudo o que ocorre no ambiente operacional é passível de explicação ou justificação. Os líderes militares, quando têm um quadro de referência bem desenvolvido, estão mais aptos para interpretar e lidar com a situação real, assim como, prever a evolução dos acontecimentos;

- **Gestão de Problemas.** Aos líderes exige-se uma elevada capacidade para apresentar soluções, dominar conceitos, minimizar conflitos e decidir oportunamente, o que lhe permite solucionar problemas com base numa visão abrangente. Este processo envolve a aplicação de experiências passadas, identificação e criação de modelos, rejeição de dados não quantificáveis, previsão de efeitos colaterais, manutenção de alguma flexibilidade e saber o que é um resultado aceitável para o sistema como um todo. Também requer que o trabalho seja desenvolvido de forma interactiva e que os problemas não sejam resolvidos de forma fragmentada.

Os problemas devem ser geridos de forma a contribuírem para o resultado desejado, ou seja, fazendo ajustamentos, modificando a aproximação inicial e, afastando alternativas que inibam o progresso. Dos líderes aos mais elevados escalões requer-se apurada aptidão para reconhecer e evitar questões irrelevantes e marginais, que não contribuam decisivamente para a resolução de determinado problema;

- **Visão do futuro.** A capacidade de formular e articular objectivos é um atributo de liderança que não pode ser descurado³². *“O líder primeiro tem que ter uma compreensão clara até onde quer que a sua organização chegue”* (Foglesong, 2005: 9). Esta visão estabelece a linha de partida para todo o projecto, sendo que o Estado-Maior pode então desenvolver e refinar possíveis caminhos a seguir, cabendo ao líder definir a direcção e o conceito, o que requer aptidão para visualizar o futuro, e capacidade para moldar o ambiente operacional de modo a permitir o cumprimento das metas previamente estabelecidas. Nos escalões mais elevados, as metas podem ser de alcance longínquo e devem ser formuladas de forma a contemplar eventuais contingências, que reflectam o relacionamento da organização com o ambiente em mudança.

As **competências técnicas**, incluem o conhecimento das capacidades da sua organização e a melhor forma de esta se relacionar com os factores externos à mesma, de modo a maximizar as potencialidades dos recursos que lidera. Estas competências incluem:

- **Sistemas organizacionais.** Os líderes devem desenvolver competências que lhe permitam dominar as valências e capacidades dos sistemas que compõe a sua organização, tornando-se proficientes na gestão dos recursos de que dispõem (DA, 2006: 11-8)³³. Só um conhecimento profundo da organização e das suas capacidades, permite ao líder fazer a sua integração no quadro global do ambiente operacional em que vai ser inserido.

Os sistemas organizacionais a estes níveis de liderança, têm complexas inter-relações com outras organizações e com o ambiente operacional. Os líderes podem ter que estabelecer algumas relações de coordenação com outras entidades, pelo que, enquanto líderes e decisores devem procurar situar-se na estrutura em que estão inseridos, de modo a desempenhar a sua liderança de forma eficaz;

- **Relacionamento com o exterior.** A projecção de forças nacionais para TO fora do território nacional, necessita de um profundo conhecimento da doutrina de operações conjuntas e combinadas. Diferentes países podem ter práticas

³² Esta capacidade é desenvolvida pelos líderes que têm um grande *“conhecimento da interacção de fins, caminhos e meios na formação de uma estratégia”* para a sua organização (Shambach, 2004; 72).

³³ O manual de liderança do Exército dos Estados Unidos aponta duas áreas que o líder deve privilegiar nesta abordagem: *“a necessidade do líder compreender e dominar os meios e conseguir fazer o emprego sincronizado dos sistemas tácticos”* (DA, 2006: 11-9).

operacionais e princípios com impacto nas operações de uma força conjunta e combinada que não sejam comuns às restantes forças³⁴.

O emprego conjunto e combinado de meios, obriga o líder a uma cuidada preparação, com o intuito de compreender as especificidades próprias de cada Ramo das Forças Armadas, assim como em definir qual a melhor forma de actuação num ambiente multinacional. Os líderes devem potenciar as diferentes valências das forças conjuntas e combinadas, no sentido de conseguirem um forte empenhamento dos seus subordinados;

- **Avanço tecnológico.** As Forças Armadas tendem a equipar-se com os melhores meios tecnológicos ao seu alcance. Essa tecnologia é uma ferramenta que os líderes não podem dispensar na sua acção de comando, pelo que devem ter capacidade para se irem adaptando às novas realidades tecnológicas, no sentido de tirarem o máximo partido das suas valências (Smitd, 1999; 27)³⁵. O avanço tecnológico proporciona vantagens na projecção da força, no comando e controlo e nas potencialidades dos sistemas de armas. Os seus efeitos fazem-se igualmente sentir no campo de batalha, com o aumento “*da velocidade de manobra, da precisão do poder de fogo e da velocidade com que a informação é processada*” (DA, 2006: 12-16).

Finalmente apresentamos as **competências interpessoais**, que incorporam os conhecimentos acerca do comportamento humano e dos processos de grupo, assim como a “*capacidade para compreender as atitudes, os sentimentos e os motivos de outras pessoas*” (Cunha e Rego, 2005; 238). Destaque ainda à capacidade de se relacionar com outras organizações ou entidades externas. Estas competências incluem:

- **Formar consensos.** Esta capacidade tem que estar sempre presente nos líderes militares que actuam num nível superior de decisão, uma vez que se relacionam com organizações externas, e com líderes de outros Ramos das Forças Armadas, inclusive de outras nações (Smitd, 1999; 27). O consenso pode ser a única solução, se houver a necessidade de conduzir uma acção coordenada e efectiva. O envolvimento de todos os interessados é fundamental para que as decisões sejam

³⁴ Este factor em princípio é obviado entre países pertencentes à OTAN e com a participação de alguns países pertencentes ao *Partnership for Peace (PfP)*. O *PfP* é um programa de cooperação bilateral entre um país parceiro e a OTAN. Permite ao país parceiro construir uma relação individual com a OTAN, escolhendo as áreas de cooperação que mais lhe interessarem (NATO, 2008).

³⁵ O Major Jonathan Smitd considera ainda que o “*avanço tecnológico é igualmente importante para diminuir o risco*” (1999, 27).

tomadas de forma partilhada. Quando o consenso é alcançado, líderes e organizações devem trabalhar de forma contínua, para assegurarem que o consenso se traduza em acções concretas;

- **Negociar**³⁶. O processo de negociação é uma realidade para a generalidade dos líderes militares. Uma negociação, entendida como *“um processo entre duas ou mais partes em conflito de interesses que procuram um entendimento”* (Lussier e Achua, 2007; 128), requer um conjunto de perícias interpessoais, destacando-se a aptidão para se manter firme nos pontos não negociáveis, ao mesmo tempo, que se deve transmitir respeito pelos restantes participantes. *“A essência da negociação é comunicar uma posição clara sobre a questão em causa e manter o silêncio sobre qualquer intenção ou compromisso”* (Shambach, 2004; 42);

- **Comunicar**³⁷. A comunicação só é efectiva, quando todas as partes envolvidas compreendem a informação transmitida. Os líderes com apurada capacidade para comunicar, têm maior probabilidade de sucesso, se a explorarem convenientemente, pelo que devem comunicar dentro da organização, de forma directa ou indirecta. As suas comunicações são sempre alvo de atenção por parte dos subordinados, e reflectem as suas ideias, conceitos e orientações. Os líderes devem estar preparados para transmitir ideias claras e objectivas para o exterior da organização, e que correspondam a posições adequadas às intenções das organizações que lideram.

c. Linhas de actuação do líder

Os líderes aos mais elevados escalões, planeiam e fazem o emprego dos sistemas de armas dos quais são os primeiros responsáveis, de modo a tirar o máximo rendimento dos recursos humanos e materiais que lideram, seja em operações, ou em tempo de paz.

Após termos identificado as competências que os líderes a este nível devem procurar desenvolver, vamos agora abordar possíveis linhas de actuação que os líderes devem procurar sistematizar, no sentido de tornarem a sua liderança eficaz.

³⁶ Nem todos os líderes têm facilidade em lidar com o processo de negociação. Contudo, *“as técnicas de negociação podem ser devidamente aprendidas e treinadas”* de forma a que o líder se torne mais apto a lidar com esta temática (Lussiere e Achua, 2007; 129).

³⁷ A aptidão para comunicar é uma capacidade reconhecida por todos os autores consultados como verdadeiramente essencial para a conduta do líder. Comunicação é o *“processo de transmitir informação”* (Lussier e Achua, 2007; 172).

LINHAS DE ACTUAÇÃO DO LÍDER		
INÍCIO DA LIDERANÇA Conhecer a Organização Criar um ambiente positivo Definir e comunicar uma Visão	RELACIONADAS COM A ORGANIZAÇÃO Avaliar o ambiente operacional Estabelecer Padrões de Excelência Desenvolver a Organização Estabelecer e desenvolver relações Conjuntas e Combinadas	RELACIONAMENTO INTER-PESSOAL Contribuir para o desenvolvimento dos subordinados Comunicar internamente Motivar Louvar e Punir
Auto-aprendizagem		Ser um Exemplo

Figura 2 – Linhas de actuação do líder

Quando o líder é nomeado para liderar uma organização, deve preocupar-se em materializar um conjunto de acções e procedimentos **relacionados com o início da sua liderança**. Esta preocupação é essencial, pois permite que os subordinados reconheçam no seu líder a vontade de servir a organização de forma empenhada e dedicada. Destacamos as seguintes linhas de actuação:

- **Conhecer a organização.** A liderança requer conhecimento detalhado dos sistemas de armas, dos recursos, das instalações, do pessoal e principalmente do “espírito” que se vive dentro daquela força. Esta familiarização ainda deve contemplar o conhecimento dos principais problemas com que a força se depara e dos mecanismos em curso para os resolver;
- **Criar um ambiente positivo.** O clima de trabalho que se vive dentro de uma organização militar, depende em grande medida da liderança exercida, sobre tudo é influenciada pelo comportamento e atitudes do líder, ou pela forma como este estabelece as suas prioridades (DA, 2006: 11-4); Assim, o líder deve reconhecer os erros cometidos e transformá-los em oportunidades de aprendizagem, adoptar uma atitude permanentemente positiva, partilhando pensamentos positivos com os seus seguidores, e impulsionar o grupo a trabalhar em proveito da força de forma mais “*motivada e enérgica*” (Lussier e Achua, 2007; 48)³⁸;
- **Definir e comunicar uma visão.** O Líder deve definir uma visão para a sua organização que seja alcançável e compreensível por todos. A visão é o primeiro

³⁸ Robert Lussier e Christopher Achua, dizem-nos ainda que esta postura positiva do líder, tem como primeiro resultado, o líder tornar-se numa mais valia para os outros e para o grupo. De seguida, esse comportamento vai mobilizar os seguidores a corresponderem de forma afirmativa a esse comportamento. Finalmente, quando o grupo interage de forma positiva e assertiva, estão criadas as condições para o trabalho ser efectuado de forma eficaz (2007; 48).

passo a estabelecer; é a partir dela que se vai desenvolver todo o planeamento de determinada organização militar (Shambach, 2004; 44). A visão materializa-se num fim último a atingir, proporcionando uma direcção geral a seguir pela organização. A visão, após identificada, deve ser comunicada e explicada aos membros da organização, facilitando a compreensão dos objectivos, directrizes e orientações que vão ser determinadas posteriormente. Os militares, quando recebem orientações claras sobre o que têm para fazer, tendem a corresponder de forma mais empenhada (Kolenda, 2004; 37)³⁹.

Entendemos agora ser importante analisar alguns procedimentos que o líder deve implementar, **relacionados com a organização** e com a forma de se articular e relacionar com outras organizações. A liderança, conduzida a este nível exige do líder que não se consuma apenas com dinâmicas internas, devendo também considerar algumas linhas de actuação que contemplem o exterior da sua organização. Destacamos as seguintes li-
has de actuação:

- **Avaliar o ambiente operacional.** O líder deve adoptar uma forma de liderar que esteja em conformidade com o meio no qual a sua organização está inserida. Ainda que internamente as diferenças possam não ser significativas, o relacionamento da organização com o exterior, é pautado pela forma como o líder conduz essas relações. É a vertente da liderança situacional, que os líderes militares estão habituados a viver ao longo da sua carreira (Yeakey, 2002: 50);
- **Estabelecer padrões de excelência.** Ainda que o líder tenha a noção que nem todos os militares têm condições de atingir padrões elevados de desempenho, a verdade é que os militares atingem *“níveis de produtividade que jamais imaginavam atingir”*, quando estão inseridos em organizações de quem se espera a excelência (Foglesong, 2005: 11). Nas Forças Armadas, os militares lidam com sistemas de armas, que exigem operadores proficientes e empenhados, cujos erros, podem comprometer a sua vida ou a de outros. Os líderes que se contentarem com padrões satisfatórios de exigência, rapidamente passarão essa imagem para a organização;

³⁹ O Tenente Coronel Christopher Kolenda concretiza ainda que, *“quando se faz uma análise mais detalhada sobre o fracasso de um militar ou de uma Unidade em cumprir um determinado objectivo, a razão é, com frequência, o facto de que não existiam orientações claras, ou que as orientações eram escassas”* (2004; 37).

- **Desenvolver a organização.** Todas as organizações são passíveis de sofrerem processos de alterações que, contudo, devem ser encarados com rigor e responsabilidade, para que as mudanças não se transformem num obstáculo ao bom desempenho da organização. Nesse sentido, o líder deve identificar e incentivar dinâmicas favoráveis que estejam enraizadas na organização, assim como, clarificar os mecanismos que necessitam de uma nova metodologia ou direcção, estabelecendo novas linhas de actuação.

Este processo é facilitado quando o líder conjuga uma análise da situação cuidada e assertiva, com tomadas de decisão oportunas e eficazes⁴⁰. A liderança da organização é ainda maximizada, quando o líder estabelece objectivos intermédios, que estejam adequados aos sistemas e equipamentos disponíveis (Blanchard, 2007; 136)⁴¹;

- **Estabelecer e desenvolver relações conjuntas e combinadas.** Aos escalões mais elevados, os líderes têm fortes possibilidades de participar em operações conjuntas e combinadas, pelo que devem familiarizar-se com equipamentos, sistemas de armas e especificidades dos outros Ramos e/ou nações com que tenham maiores possibilidades de vir a conduzir operações militares, a fim de minimizar as divergências operacionais, quando estiverem a interoperar (DA, 2006: 11-10)⁴².

Quando em operações, os líderes devem formar o consenso requerido para que uma acção conjunta e/ou combinada cumpra eficazmente as metas e objectivos estabelecidos, assim como, equipar, treinar e manter a organização num estado de prontidão que lhe permita cumprir a missão (Shambach, 2004; 45).

Uma outra área à qual o líder deve dedicar muito do seu tempo, é a forma como se relaciona com os subordinados, ou seja, o **relacionamento interpessoal**. Ken Blanchard (2007; 135) refere que 80% do trabalho produzido pelos membros de uma organização, depende directamente da forma como é exercida a liderança⁴³. As relações entre líder e seguidores têm sido amplamente estudadas, surgindo nos últimos vinte anos um conjunto de teses, que detalham com profundidade estas relações interpessoais⁴⁴. Destacamos as seguintes linhas de actuação:

⁴⁰ A tomada de decisão oportuna e atempada requer conhecimento da dinâmica da organização. Os líderes menos conhecedores da organização, têm tendência a decidir menos vezes e a fazê-lo de forma mais cuidada e sem riscos.

⁴¹ Esta questão é igualmente apresentada pelo General Robert Foglesong. "*A primeira pergunta que um líder deve fazer quando as coisas não correm bem, é se o grupo em falha tinha ou não os equipamentos e treino necessário para efectuarem a tarefa*" e cumprirem o objectivo determinado (2005: 11).

⁴² Os exemplos a dar para operações conjuntas e combinadas são numerosos, uma vez que os países, hoje em dia, participam em operações de guerra, de resposta a crises e de evacuação de não combatentes, normalmente, sob a alçada de uma organização colectiva de defesa em que estejam inseridos, ou sob a alçada da ONU.

⁴³ Apesar do universo analisado ser o meio empresarial, pensamos oportuno mencionar esta referência.

⁴⁴ As teorias transformacional e transaccional que exploram as diferentes formas de relacionamento (Lussier e Achua, 2007; 324). A liderança situacional, também amplamente estudada, requer do líder uma adaptação da sua liderança ao ambiente em que está inserido (Yeakey, 2002: 51).

- **Contribuir para o desenvolvimento dos subordinados.** Uma importante tarefa que o líder militar deve implementar dentro da sua organização, consiste em criar condições, para que os subordinados possam aprender e desenvolver as suas próprias qualidades de liderança. O líder tem que assumir a responsabilidade de contribuir para a formação dos líderes do futuro (DA, 2006: 11-5).

O processo de formação dos líderes aos mais baixos escalões, deve ter uma supervisão esclarecida, que permita aos mais novos irem criando mecanismos de liderança assertivos. O manual de liderança do Exército norte-americano, prevê algumas medidas conducentes a melhorar a aprendizagem: desenvolver o espírito de equipa, encorajar a iniciativa e a responsabilização, atribuir funções aos subordinados de acordo com as suas valências e sujeitar este processo de formação a uma avaliação.

Os líderes devem consciencializar-se que o trabalho de aconselhamento consome muito tempo e exige uma preparação cuidadosa das suas intervenções, para que os subordinados não se sintam defraudados com a liderança a que estão sujeitos (Kolenda, 2004; 40)⁴⁵. John Adair (1988; 181) vai mais longe, ao propor uma *“formação para a liderança no terreno”*, na qual o líder vai identificando continuamente os pontos fortes e fracos dos seguidores, introduzindo medidas correctivas, através do aconselhamento e encorajamento, no sentido de melhorar o seu desempenho e aprendizagem;

- **Comunicar internamente.** O líder deve relacionar-se com os seus subordinados, privilegiando uma comunicação clara, objectiva, e bidireccional, o que lhe permite assegurar-se que a informação chega aos destinatários⁴⁶. Os líderes, normalmente, estão na posse de informações que lhes permitem saber a missão a cumprir, como fazê-lo, e com que meios a concretizar⁴⁷. Devem ser criados mecanismos de partilha de informação, que possibilitem aos subordinados ter acesso à mesma, a analisem e critiquem, constituindo o seu contributo, uma ferramenta para o líder melhorar o seu desempenho e o da organização (DA, 2006: 11-4).

Mas desenvolver um mecanismo que permita a fluidez da informação, não é suficiente. O líder tem de garantir que esse mecanismo funciona de forma efectiva dentro da sua organização. Tem que se certificar que o último militar da cadeia de

⁴⁵ O Tenente-Coronel Christopher Kolenda (2004; 40), refere ainda que o líder deve dedicar-se e demonstrar aos seus subordinados que eles são importantes para o grupo. *“Servir de mentor dá um sentimento de satisfação para as duas pessoas. Poucas coisas oferecem mais prazer do que ver alguém que ajudou ser bem sucedido.”*

⁴⁶ *“A comunicação é uma das maneiras como os líderes militares exercem a influência junto dos seus subordinados”* (Smidt, 1999: 24).

⁴⁷ Os líderes antes de difundirem uma informação, devem estabelecer um plano de como essa informação vai chegar aos restantes militares: *“deve começar por definir qual a finalidade a atingir com aquela informação; definir se a mensagem é para ser acedida de igual forma por todos os subordinados; e como, quando e em que local deve ser transmitida.”* (Lussier e Achua, 2007; 173). Este processo depois de devidamente implementado, torna-se mais simples e, inclusive, deve ser agilizado para informações quotidianas, que não careçam de um tratamento diferenciado.

comando recebeu e percebeu a mensagem. “*Os seguidores precisam de compreender de maneira clara o que se espera deles*” (Foglesong, 2005: 10);

- **Motivar.** A motivação que os subordinados esperam receber dos seus líderes, é como que um “combustível”, que os faz trabalhar com mais determinação e empenho. “*Nós motivamo-nos quando sentimos que estamos a satisfazer certas necessidades pessoais*” (Adair, 1988; 45). Resta aos líderes identificar as necessidades individuais dos seus subordinados, de modo que estes possam trabalhar de acordo com a sua natureza humana⁴⁸.

Uma outra dimensão da motivação, reside em envolver os subordinados no projecto de sucesso, que se pretende implementar. Ou seja, fazê-los sentir como parte fundamental da organização. Neste sentido, vai “*proporcionar aos indivíduos a satisfação das suas necessidades de crescimento, sucesso, responsabilidade, reconhecimento, afiliação e segurança*” (Cunha e Rego, 2005; 109).

Quando falamos de motivação dentro de uma organização, podemos eleger várias formas de a conseguir: demonstrar interesse pelo trabalho de um subordinado e transmitir-lhe que o seu trabalho é importante para a organização; preocupar-se com a situação familiar de um subordinado; tratar um subordinado com respeito (Kolenda, 2004; 42). Ou seja, os caminhos para conseguir motivar os seguidores são vários, competindo ao líder em cada momento, avaliar a melhor forma de o fazer;

- **Louvar e punir.** A credibilidade de uma liderança também pode ser constatada pela forma como o líder actua quando se trata de louvar ou punir os seus subordinados. Julgar de forma correcta, exige atenção contínua ao desempenho dos subordinados, que só assim compreenderão e aceitarão uma avaliação, favorável ou desfavorável.

Entenda-se o louvor como um acto de justiça, em que se está a reconhecer o mérito de um colaborador. Além de “*reforçar positivamente o esforço desempenhado, simboliza o reconhecimento, pela organização, do investimento individual*” (Cunha e Rego, 2005; 109). A dinâmica de louvar não deve ser sujeita a prazos, nem a tempos de permanência nas Unidades⁴⁹. O louvor ou reconhecimento do bom desempenho pode e deve ser feito sempre que se justifique, independentemente do tempo de serviço ou do tipo de funções desempenhadas.

⁴⁸ Estas necessidades estão devidamente hierarquizadas e agrupadas em cinco grupos, segundo uma ordem de predominância decrescente. Necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de realização pessoal (Adair, 1988; 46).

⁴⁹ Ainda que na instituição militar, esse seja o modelo adoptado pela generalidade das chefias e comandos.

Ken Blanchard (2007; 143), sugere que “os elogios-minuto são uma das chaves mais importantes dos gestores”, materializando-se em identificar pontualmente uma tarefa bem executada por um seguidor e elogiá-lo de forma pública e imediata, sem grandes formalidades.

Quanto à punição, não sendo uma tarefa que agrada ao líder, pode trazer tantos benefícios como um louvor. O líder que não puna, quando a situação o exige, sujeita-se a que os subordinados lhe retirem parte da confiança em si depositada. A punição feita de forma atempada e com as medidas de sancionamento ou de correcção adequadas, é um forte estímulo para os membros da organização, pois demonstra que a liderança é forte e atenta⁵⁰.

Além das tarefas elencadas como facilitadoras de uma liderança eficaz, o líder deve procurar levar a cabo **outros procedimentos transversais à sua liderança** e quietém um forte impacto no sucesso e eficácia da mesma. Referimo-nos às seguintes linhas de acção:

- **Auto-aprendizagem.** Os líderes competentes e exigentes com os outros, normalmente também o são consigo próprios, procurando tornarem-se cada vez mais proficientes no desempenho da sua liderança. Uma excelente maneira de se auto-avaliarem, consiste em pedir aos seus subordinados que lhe dêem um *feedback* franco e sincero sobre o seu comportamento e desempenho (DA, 2006: 11-5). A decisão de ouvir os seus subordinados referirem-se ao seu desempenho, revela um líder humilde. “*A humildade e coragem são qualidades complementares e a admissão dos erros exige coragem*” (Kolenda, 2004; 39). Os líderes que não admitem os seus erros, ou que não escutam os outros, têm mais dificuldade em ser respeitados.

O aceitar o fracasso de uma decisão mal tomada ou de uma ideia menos conseguida, é igualmente, uma alavanca de aprendizagem e de melhoria do desempenho do líder. O Tenente-Coronel Christopher Kolenda (2004; 38), refere que “*quem não erra no dia-a-dia, significa que não se está a esforçar mais do que o espectável, ou seja, não está a contribuir com ideias novas para melhorar o desempenho da organização.*” Refere ainda que a percepção do erro, vai permitir melhorar outros projectos futuros⁵¹;

⁵⁰ Quando o líder estiver a punir, deve sempre mencionar o facto de que está a “*punir ou a repreender o comportamento e não a pessoa*” (Blanchard, 2007; 149).

⁵¹ Esta dinâmica de aprendizagem entre o erro assumido e o sucesso, deve se possível, fazer-se com maior incidência durante a instrução militar e no aprontamento de forças, uma vez que aos erros cometidos em combate, podem estar associadas baixas (Kolenda, 2004: 38).

- **Ser um exemplo.** Comportamento transversal a todos os níveis de liderança, assumindo na organização militar, uma importância vital para o bom desempenho de qualquer Unidade militar, em qualquer tipo de operação militar. O líder deve ter um comportamento e um desempenho de tal forma exemplares, que deve estar preparado para em qualquer altura, chegar perto de um subordinado e dizer: *“Faz como eu faço”* (Kolenda, 2004; 38).

Quando a liderança é exercida de forma presencial é mais efectiva e sentida pelos subordinados. O líder que quer estar próximo dos acontecimentos, deve estar na primeira linha, junto dos locais onde é necessário tomar decisões, mesmo correndo o risco de se expor a determinados riscos (DA, 2006: 11-3). Os subordinados gostam que o líder os acompanhe na linha da frente das exigências, sujeitando-se às situações mais incómodas. Esse facto, aproxima-os e facilita o aumento do respeito mútuo.

Estão assim identificadas as principais linhas de actuação que o líder deve procurar implementar, para que a sua acção de comando seja eficaz e lhe permita alcançar o seu objectivo principal, **cumprir a missão** que lhe foi atribuída.

4. Conclusões

Quando iniciámos este estudo, afirmámos que iria ser uma experiência enriquecedora, em virtude de estarmos a tratar uma matéria que é fundamental para o desempenho profissional de qualquer militar das Forças Armadas. A expectativa inicial quanto ao desenrolar do estudo, foi dando lugar à sistematização e ao agrupar de ideias, que foram sendo consolidadas ao longo da investigação. Agora que chegámos às conclusões, estamos em crer ter reunido um conjunto de informações, que encerram em si uma oportunidade para melhorar a forma como os líderes podem tornar-se mais proficientes no seu desempenho profissional.

A abordagem inicial deste estudo, consistiu em conceptualizar e sistematizar sobre as três realidades enformadoras desta investigação: a liderança, a eficácia e o conceito de operações conjuntas. Relativamente à eficácia da liderança nas operações conjuntas, concluímos que:

- Devem ser estabelecidos indicadores de eficácia, que permitam ao líder identificar o grau de sucesso das suas acções e conduta no exercício da liderança;

- O líder deve ter capacidade para medir a sua liderança de acordo com os indicadores de eficácia definidos e ir ajustando as suas linhas de actuação e comportamentos de modo a torná-lo mais assertivo.

Relativamente às competências de liderança e às práticas de liderança, concluímos que:

- Existe um conjunto de competências de liderança que o líder militar deve adquirir e desenvolver, que lhe vão permitir exercer a sua acção de liderança com maior assertividade e de forma eficaz.

- O líder militar que quer ser eficaz no exercício da sua liderança, deve privilegiar a prática de procedimentos e/ou linhas de actuação considerados adequados, que lhe permitam capitalizar os recursos humanos e materiais à sua disposição.

**6. A LEGITIMIDADE PROCESSUAL PASSIVA
DOS CHEFES DE ESTADO-MAIOR
NO QUADRO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO
NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS,
APROVADO PELA LEI N.º 15/2002, DE 22 DE FEVEREIRO**

PELA CAP/JUR
CARLA MARIA CAETANO PEDRO DOS SANTOS

Resumo

A entrada em vigor do Código de Processo dos Tribunais Administrativos produziu uma profunda reforma no contencioso administrativo.

O novo regime, que veio substituir o recurso contencioso pela acção administrativa especial, no caso do Estado, atribui a legitimidade processual passiva ao “ministério a cujos órgãos seja imputável o acto administrativo impugnado”, e determina que o seu representante em juízo é designado pelo responsável máximo dos serviços jurídicos do ministério. Em contraste, é possível um regime diferente se o órgão não estiver integrado na estrutura hierárquica de um ministério.

Estando as Forças Armadas integradas no Ministério da Defesa Nacional, mas beneficiando de um regime especial que lhes tem conferido um grau de autonomia relativamente a este, suscitam-se dúvidas sobre o regime jurídico aplicável, quando sejam impugnados os actos administrativos ou omissões dos Chefes de Estado-Maior produzidos no âmbito das suas competências próprias e exclusivas. O esclarecimento do regime aplicável é o objectivo da presente investigação.

Para orientação da investigação, seguiu-se o método de investigação em ciências sociais, de Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt e, neste sentido, foram definidas uma pergunta de partida, duas perguntas dela derivadas e quatro hipóteses de trabalho.

Para além da análise da legislação aplicável, foram consultadas obras doutrinárias, essencialmente, de Direito Administrativo e de Direito Constitucional, e jurisprudência.

O estudo revelou que entre o Ministro da Defesa Nacional e os Chefes de Estado-Maior não há um vínculo de hierarquia administrativa, mas sim um vínculo que contém elementos jurídico-administrativos, de menor intensidade, que permitem, nomeadamente ao Ministro da Defesa Nacional definir objectivos e dar orientações aos Chefes de Estado-Maior, e que integra, também, elementos de confiança política do Governo e do Presidente da República. Identificamos a natureza deste vínculo como de jurídico-política.

Neste pressuposto, as Forças Armadas têm um regime diferenciado por uma autonomia administrativa *sui generis*, de cariz reforçado, sem paralelo no regime dos serviços que dependem hierarquicamente do Ministro da Defesa Nacional. Por esta razão, justifica-se, no âmbito do contencioso administrativo, independentemente da legitimidade processual passiva poder ser do Chefe do Estado-Maior/Ramo ou do Ministério da Defesa Nacional, que o representante em juízo seja designado pelo Chefe do Estado-Maior, quando os seus actos administrativos ou omissões forem impugnados.

Lista de abreviaturas

AA	– Acto Administrativo
ADE	– Administração Directa do Estado
AIE	– Administração Indirecta do Estado
AP	– Administração Pública
AR	– Assembleia da República
CCPGR	– Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República
CEM	– Chefes de Estado-Maior
CEMGFA	– Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CPA	– Código de Procedimento Administrativo
CPTA	– Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	– Constituição da República Portuguesa
CSDN	– Conselho Superior da Defesa Nacional
DN	– Defesa Nacional
EMFAR	– Estatuto dos Militares das Forças Armadas
EMGFA	– Estado-Maior-General das Forças Armadas
FFAA	– Forças Armadas
HA	– Hierarquia Administrativa
LDNFA	– Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	– Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPP	– Legitimidade processual passiva
LPTA	– Lei de Processo nos Tribunais Administrativos
MDN	– Ministro da Defesa Nacional
PR	– Presidente da República
RDM	– Regulamento de Disciplina Militar
RJDNFA	– Regime Jurídico da Defesa Nacional e das Forças Armadas
STA	– Supremo Tribunal Administrativo
TCAS	– Tribunal Central Administrativo do Sul

Introdução

“Suum cuique”

(“A cada um o que é seu”, Cícero, *in De Officiis*)

O Código de Processo nos Tribunais Administrativos¹ (CPTA) reformou profundamente o contencioso administrativo, anteriormente regulado pela Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA). Nomeadamente, o recurso contencioso de anulação dos actos administrativos (AA) foi substituído pela acção administrativa especial e neste âmbito, alterou o paradigma da legitimidade processual passiva (LPP).

Em particular, no caso do Estado, a LPP passa a ser do “ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado”, deixando de ser do órgão administrativo seu autor, contrariamente ao previsto na LPTA. Mas o afastamento do autor relativamente à defesa judicial do seu AA, só é compreendido, se atendermos que o representante em juízo, agora, é designado pelo responsável máximo dos serviços jurídicos do ministério.

Deste regime ficam salvaguardadas as entidades administrativas que não se encontrem inseridas numa estrutura hierárquica.

Tendo em conta que as Forças Armadas (FFAA) têm mantido um acentuado grau de autonomia relativamente ao Ministério da Defesa Nacional, a aplicação do CPTA à impugnação dos AA e omissões dos Chefes de Estado-Maior (CEM), no âmbito das suas competências exclusivas, gerou controvérsia.

O Tribunal Central Administrativo do Sul (TCAS) deu razão ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, atribuindo-lhe a LPP e a competência para designar representante em juízo. O Supremo Tribunal Administrativo (STA) conferiu-as ao Ministério da Defesa Nacional, conforme entendimento deste.

O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (CCPGR), chamado a pronunciar-se pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN), fê-lo em sentido idêntico ao STA.

Suscita-se, assim, o interesse em responder à seguinte pergunta de partida: **considerando o CPTA e o Regime Jurídico da Defesa Nacional e das Forças Armadas**

¹ Aprovado pela Lei n.º 15/2004, de 22 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro de 2003

(RJDNFA), a quem devem ser atribuídas a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM?

A presente investigação procurará distinguir-se das análises realizadas, através da elaboração de um quadro de referência contendo parâmetros para comparar o regime jurídico aplicável às direcções-gerais integradas na estrutura hierárquica de um ministério e o RJDNFA, aplicável às FFAA, e verificar as suas eventuais semelhanças e diferenças, retirando daí os pressupostos para a aplicação do CPTA à impugnação dos AA e omissões dos CEM, no que se refere à LPP e à designação de representante em juízo.

O RJDNFA integra, nomeadamente, disposições da Constituição (CRP), da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas² (LDNFA) e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas³ (LOBOFA).

A investigação situar-se-á na zona de confluência do Direito Administrativo, do Direito Constitucional e, de forma menos desenvolvida, da Ciência Política, usando como instrumentos de investigação, as referidas decisões e parecer, bem como legislação, doutrina e jurisprudência, relevantes na matéria.

Dado o limite de palavras imposto à investigação, o que se referir aos AA aplica-se às omissões, e quando várias disposições legais repetirem a mesma disciplina, apenas se indicará uma. Pela mesma razão, não se fará a análise do regime da direcção superior e da condução militar da guerra.

As competências delegadas não serão tratadas porque, para os efeitos pretendidos, não caracterizam a relação entre órgãos administrativos (Otero, 1994:75), o que não é excepção na Defesa Nacional (DN).

Seguiremos o método de investigação em ciências sociais, de Raymond Quivy e LucVan Campenhoudt.

A investigação é orientada pela referida pergunta de partida, da qual derivam as seguintes perguntas:

- **Qual a natureza do vínculo que liga o MDN e os CEM?**
- **Tem a integração da administração militar na Administração Directa do Estado por base uma solução legal orgânico-funcional distinta da concepção “clássica” de ADE?**

² Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, alterada pelas Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro, Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 18/95, de 13 de Julho, Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro, Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de Agosto e Lei Orgânica n.º 2/2007, de 16 de Abril

³ Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, alterada pela Lei n.º 18/95, de 13 de Julho

Para procurar as respectivas respostas criamos as seguintes hipóteses de trabalho:

H1 – O vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza de HA;

H2 – O vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza jurídico-política;

H3 – A ADE militar tem um regime diferenciado da ADE civil subordinada;

H4 – A LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM devem ter a solução legal dos órgãos sem subordinação hierárquica da ADE, adequada ao RJDNFA.

O modelo de análise contempla, ainda, um corpo conceptual, para tratar os conceitos de **Hierarquia Administrativa (HA)** e de **Administração Directa do Estado (ADE)**, no paradigma das direcções-gerais dos ministérios.

A estrutura do trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro elaborar-se-á o modelo de análise do RJDNFA, mediante o estudo do regime da LPP e da representação em juízo, das perspectivas sobre a natureza do vínculo entre o MDN e os CEM e a caracterização dos conceitos de HA e de ADE.

No segundo, analisar-se-á o RJDNFA, tendo subjacente o modelo de análise.

No último capítulo, verificaremos as hipóteses e responderemos às perguntas formuladas sobre a natureza do vínculo em estudo, a inserção da administração militar na ADE e a solução para a referida controvérsia.

Finalizaremos com as conclusões e recomendações.

1. Enquadramento

a. Legitimidade processual passiva

A entrada em vigor do CPTA, em 1 de Janeiro de 2004, produziu uma profunda reforma no contencioso administrativo, anteriormente regulado pela LPTA.

Tendo em conta a pergunta de partida definida, “**considerando o CPTA e o RJDNFA, a quem devem ser atribuídas a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM?**”, começaremos por recordar o regime da LPP e da representação em juízo previsto na LPTA.

O meio processual previsto para a anulação dos AA era o recurso contencioso de anulação, e a entidade com LPP era o órgão administrativo autor do AA definitivo e executório impugnado, competindo-lhe, ainda, nomear o seu representante em juízo, quando necessário.

Neste sentido, eram os CEM, enquanto órgãos administrativos com competências para praticar AA definitivos e executórios, que tinham LPP e

nomeavam o seu representante em juízo, decidindo, assim, sobre a defesa judicial daqueles.

Entretanto, o CPTA substituiu o recurso contencioso pela acção administrativa especial e, no caso do Estado, atribui a LPP ao “ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado”, conforme previsto no artigo 10.º, n.º2. Nestes termos, um órgão administrativo de um ministério deixa de ter LPP.

Acresce que, conforme disposto no seu artigo 11.º, n.º3, o representante em juízo passa a ser designado pelo auditor jurídico ou pelo responsável máximo dos serviços jurídicos do respectivo ministério. Assim, a contestação da acção não tem de ter intervenção do órgão administrativo que tem competência para produzir o AA.

Mas, nem todos os órgãos do Estado estão sujeitos a este regime. A interpretação conjugada dos artigos 10.º, n.º3 e 11.º, n.º4, do CPTA, diferencia um regime para as “entidades” que não se encontrem integradas numa estrutura hierárquica, embora não se alcance de forma imediata a quem competirá a LPP neste caso⁴. Todavia, atenta a diversidade dessas entidades e dos respectivos regimes jurídicos, entendemos que a definição da entidade com LPP deve resultar, caso a caso, da interpretação conjugada do CPTA com esses regimes específicos, respectivamente.

Relativamente à designação do representante em juízo, esta deverá competir ao órgão que praticou o acto, conforme previsto no artigo 11.º, n.º 4, do CPTA, excepto nos casos previstos no seu n.º2, 1.ª parte, que são da competência do Ministério Público (Oliveira, 2004:176-177).

Para determinar os órgãos sujeitos ao regime do artigo 10.º, n.º2 ou ao regime do artigo 10.º, números 1 e 3, importa averiguar se o autor do AA impugnado está, ou não, sujeito à HA do Governo.

Ficou exposta a necessidade de identificar a natureza do vínculo que liga o MDN e os CEM, surgindo também a primeira pergunta derivada:

- Qual a natureza do vínculo que liga o MDN e os CEM?

De seguida, faremos a análise das perspectivas que têm sido tecidas para responder a esta questão.

⁴ Neste sentido, OLIVEIRA, Mário Esteves de, OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de (2004). *Código de Processo nos Tribunais Administrativos: Volume I*. Coimbra: Almedina. p.p. 169-170.

b. Perspectivas sobre a natureza do vínculo entre o Ministro da Defesa Nacional e os Chefes de Estado-Maior

Antes de iniciarmos a análise das perspectivas que têm sido sustentadas sobre a natureza do vínculo entre o MDN e os CEM, importa esclarecer que a LDNFA e a LOBOFA, apesar da sua “função dirigente” (Morais, 2000:409), não foram capazes de traduzir, com clareza, as soluções que as mesmas e a CRP encerram. Como consequência, têm sido “alimentados” entendimentos que se opõem, fundamentalmente, nos efeitos da inserção constitucional e legalmente prevista, das FFAA na ADE e que condicionam a interpretação do RJDNFA sobre a natureza do vínculo entre o MDN e os CEM.

Numa perspectiva, que apelidamos de “clássica”, a ADE, civil e militar, é uma realidade homogénea, “hierarquicamente dependente do Governo”. O “Governo tem o poder de direcção, que é concretizado, entre outras coisas, na emissão de ordens e na expedição de instruções” (Canotilho, 1993:872).

A HA da ADE é explicada por Paulo Otero, como uma “realidade pressuposta ao próprio texto constitucional” (1985:381). O fundamento jurídico desta presunção encontra-se “numa norma consuetudinária configuradora da HA como modelo obrigatoriamente normal da organização intra-subjectiva das entidades públicas do Direito Administrativo português” (1985:383).

Consequentemente, das disposições da CRP, da LDNFA e da LOBOFA que prevêem a inserção das FFAA na ADE, através da sua integração no Ministério da Defesa Nacional e da previsão dos CEM na “dependência” do MDN, esta perspectiva conclui que o vínculo entre o MDN e os CEM é de natureza administrativa, sendo que, uns a enquadram expressamente como fenómeno de HA (Leitão, 2000:447; Moraes, 2000:87), e outros imputam-lhe os mesmos efeitos⁵.

A essa perspectiva opõe-se outra, mais sensível ao “fervor legislativo”, e que entende a ADE como uma realidade heterogénea.

Neste sentido, João Caupers denuncia que, a par de uma ADE regulada pela Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro⁶, que integra “órgãos e serviços submetidos à hierarquia do Governo (...) – é a administração subordinada”, existe outra, mais

⁵ Neste sentido, Acórdão do STA, de 10 de Maio de 2007 – Recurso n.º886/06 e Parecer n.º 2/2008, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República, 2.ª Série, N.º 12, de 17 de Janeiro de 2008.

⁶ Republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril

reduzida, “porém, escapa a tal hierarquia.” Ciente da delicadeza do termo, o autor qualifica-a de “administração independente” (2007: 98-99 e Morais, 2008: 57)⁷.

Esta realidade diversificada está prevista, como assinalámos, nos artigos 10.º, n.º 3 e 11.º, n.º 4, do CPTA.

Com base neste entendimento, pode-se investigar a influência das especificidades do RJDNFA sobre a figura jurídica da ADE, tendo surgido jurisprudência que concluiu pela natureza jurídico-política do vínculo em estudo⁸.

Do exposto, resultam os conceitos que, pela sua relevância no fundamento das perspectivas apresentadas, devem constituir o corpo conceptual do modelo de análise da presente investigação. São eles:

- **Hierarquia Administrativa (HA)** – é um “modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e ao subalterno o dever de obediência” (Freitas, 2003a: 222);
- **Administração Directa do Estado (ADE)**, tomando por paradigma uma direcção-geral de um ministério – é a parte da Administração Pública (AP) constituída pelos órgãos e serviços integrados na pessoa colectiva Estado (Amaral, 2003a:219).

A HA poderia ser uma dimensão de ADE (Freitas, 2003a:222) mas, dada a sua complexidade, foi autonomizada como conceito.

Surgiu, ainda, a segunda pergunta derivada: **tem a integração da administração militar na ADE por base uma solução legal orgânico-funcional distinta da concepção ‘clássica’ de ADE?**

Finalmente, são identificadas as nossas hipóteses (H) de trabalho, com vista a responder às questões apresentadas. São elas:

- H1 – O vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza de HA;**
- H2 – O vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza jurídico-política;**
- H3 – AADE militar tem um regime diferenciado da ADE civil subordinada;**
- H4 – A LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM devem ter a solução legal dos órgãos sem subordinação hierárquica da ADE, adequada ao RJDNFA.**

⁷ Sobre a crise do sistema de “poderes de intervenção Intra-administrativa” do Governo sobre as estruturas administrativas, OTERO, Paulo (2003). *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Jurisdição*. Coimbra: Almedina, pp.315-323.

⁸ Neste sentido, Acórdão do TCAS, de 23 de Fevereiro de 2006 – Recurso n.º596/05.

A investigação prosseguirá com a análise dos referidos conceitos, nas suas dimensões, componentes e indicadores, começando pelo de HA.

c. Caracterização de Hierarquia Administrativa

Para caracterizar o conceito de HA, seleccionamos apenas os poderes hierárquicos que a fundamentam e revelam, que são os **poderes de direcção, de supervisão e disciplinar** (Freitas, 2003a:640-643; Caupers, 2007:134).

(1) Poder de direcção

O poder de direcção consiste na “faculdade de um órgão emanar ordens e instruções sobre a actividade de todos os respectivos órgãos e agentes subalternos” (Otero, 1994, 73).

A este poder corresponde o dever de obediência do subalterno, que consiste no “dever de acatar e cumprir as ordens e instruções do legítimo superior hierárquico relativas a matéria de serviço e que revistam a forma legal” (Caupers, 2007:134).

No que respeita à ADE, o poder de direcção dos ministros está previsto na referida Lei n.º 4/2004, pela interpretação conjugada dos seus artigos 2.º, n.º 1 e 3.º, números 1 e 2, que associam o poder de direcção aos poderes hierárquicos (administrativos), e pelo seu artigo 18.º, que associa a “dependência hierárquica” à “dependência directa”.

Mas a doutrina admite que este poder não tem de estar expressamente previsto na lei, podendo ser deduzido, nomeadamente da previsão legal de “funções de chefia” (Freitas, 2003a:642) ou dos poderes de supervisão e disciplinar.

O poder de direcção é a essência da HA. Sem ele não há HA e isolado dos poderes de supervisão e disciplinar, defende a mesma doutrina, há hierarquia “enfraquecida” (Freitas, 2003a:640-641; Otero, 1992:150-155).

O dever de obediência decorre, nomeadamente, do artigo 271.º, números 2 e 3, da CRP e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Os indicadores para avaliar esta característica no RJDNFA devem reflectir a previsão legal/ausência de expressões sinónimas, nomeadamente, de “poder de direcção”/“dependência directa”, “dever de obediência”, como expressão de

HA, "funções de chefia" e expressões que ajudam aos poderes disciplinar e de supervisão.

(2) Poder de supervisão

O poder de supervisão "traduz a faculdade conferida ao superior hierárquico de suspender, revogar, modificar ou substituir os actos praticados pelo subalterno, podendo ser exercido mediante iniciativa do próprio superior ou através de recurso hierárquico interposto por um particular interessado" (Otero, 1994:74).

Contudo, no presente estudo devemos analisar o conjunto de faculdades de supervisão "recortado" pelo regime jurídico das competências exclusivas dos órgãos subalternos e, ainda no âmbito destas, pela inexistência de recurso hierárquico⁹, nos seguintes termos:

- (a) São competências exclusivas, aquelas que sendo da competência do órgão subordinado não se incluem na do superior hierárquico (Caupers, 2007: 132). A presença destas competências decorre da lei qualificar os AA produzidos como "definitivos ou executórios", ou estabelecer que dos mesmos "cabe recurso contencioso"¹⁰. Neste caso, o conjunto de faculdades do superior hierárquico, identificado, fica "amputado" das faculdades de modificar e substituir os AA do órgão subalterno. As faculdades de confirmar e revogar ficam dependentes da interposição de recurso hierárquico (facultativo) dos AA, pelo particular interessado, conforme disposto nos artigos 166.º, 1.ª parte, 142.º, n.º1 e 174.º, n.º1, do CPA (Caupers, 2007: 132; Pinho, 2000: 18-22).
- (b) No entanto, ainda no âmbito da HA, o artigo 166.º, parte final, do CPA, prevê que a lei possa excluir a existência de recurso hierárquico. Neste caso, o órgão superior não pode ter qualquer intervenção directa sobre o AA do órgão subalterno, nem sequer para o confirmar ou revogar. Ou seja, o poder de supervisão "desaparece" (Freitas, 2005, 70). Contudo, o superior hierárquico poderá intervir indirectamente sobre o referido AA, através do exercício do poder de direcção que detém sobre o órgão

⁹ No sentido que o conceito de competências próprias e exclusivas inclui o caso de inexistência de recurso hierárquico, Acórdão do TCAS, de 4 de Maio de 2000, Processo n.º 2449/99.

¹⁰ Neste sentido, *ibidem*.

subalterno, ao qual este deve obediência¹¹ (Freitas, 2003a:613; Otero, 1992:150-151).

Face ao exposto, os indicadores para avaliar esta dimensão no RJDNFA devem reflectir a previsão legal/ausência, nomeadamente, de expressões semelhantes a: “actos definitivos e executórios”, “cabe recurso contencioso”, “cabe recurso hierárquico”, “cabe recurso hierárquico necessário” e “não há lugar a recurso hierárquico”.

(3) Poder disciplinar

O poder disciplinar traduz-se na “faculdade atribuída ao órgão superior de aplicar sanções aos subalternos, sempre que estes desrespeitem a legalidade ou violem os respectivos deveres a que se encontram sujeitos” (Otero, 1994:74).

No que respeita à ADE, a competência disciplinar do Ministro sobre os dirigentes AP decorre da interpretação conjugada, nomeadamente, dos artigos 15.º e 25.º, n.º1, alínea f), da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro¹², diploma que rege a nomeação dos altos cargos dirigentes da AP, e dos artigos 11.º, n.º2, 17.º, números 3 e 4 e 75.º, da referida Lei n.º 24/84.

Os indicadores para avaliar esta característica no RJDNFA devem reflectir a previsão legal/ausência de competência disciplinar do MDN sobre os CEM.

d. Caracterização de Administração Directa do Estado

Tomando por paradigma as direcções-gerais dos ministérios, caracterizaremos a ADE a partir de elementos doutrinários e legais, tendo em conta o objectivo da investigação.

As dimensões do conceito de ADE que consideramos relevantes, são as seguintes: **a personalidade jurídica una do Estado; a instrumentalidade da ADE para o desempenho dos fins do Estado; a subordinação da ADE ao poder político; o poder de livre amovibilidade dos altos funcionários pelo Governo e o poder de inspecção.**

Contudo, face à evidência legal que as FFAA não têm personalidade jurídica, sendo por isso serviços do Estado, e que a sua missão prossegue fins que a lei

¹¹ Neste sentido, *ibidem*.

¹² Republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.

atribuí ao Estado, consideram-se verificadas as duas primeiras dimensões no RJDNFA.

Em seguida, analisaremos as três restantes, no sentido de identificar as suas componentes e indicadores, seguindo a sequência identificada.

(1) Subordinação da Administração Directa do Estado ao poder político

A subordinação da ADE ao poder político decorre da “subordinação” (Sousa, 2006:37) da função administrativa à função política *lato sensu*.

Esta função é “um poder dominante” que deriva do “exercício de responsabilidades normativas e não normativas destinadas a definir primariamente o interesse público de uma actividade”. Neste sentido, a lei, as normas políticas e os actos políticos, enquanto manifestações de actividade política, sobrepõem-se à actividade administrativa da AP (Morais, 2008:26-27). Esta tem de respeitar a lei e, nos espaços de discricionariedade administrativa, apesar de poder optar pelas melhores oportunidades para realizar o interesse público, tem de o fazer “num domínio determinado, condicionado pelas grandes decisões políticas traçadas nas leis ou por outros modos válidos” (Caetano, 1982:9). No exercício da função política *lato sensu* identificam-se competências legislativas ou políticas, constitucionalmente previstas, do PR, da AR e do Governo, consoante os casos (Miranda, 1997:21-22 e Moraes, 2008:23-34).

Tendo em vista o objecto da investigação, destaca-se, ainda, a função política *stricto sensu*, que “constitui uma actividade primária ou dominante, apenas vinculada (...) à Constituição ou a outros actos oriundos da mesma função, pressupondo que os fins do Estado sejam preenchidos com uma ampla liberdade de conformação” (Morais, 2008:25). Esta actividade, no que respeita à condução da política geral do País¹³, é, em regra, da competência exclusiva do Governo, conforme artigos 182.º e 200.º, n.º1, alínea a), da CRP (Canotilho, 1993:731-732).

Finalmente, salienta-se, que o artigo 266.º, n.º2, primeira parte, da CRP, prevê que a ADE está subordinada à CRP e à lei e, nestes termos, às competências dos órgãos de soberania e às formas de revelação da sua actividade.

Os indicadores para avallar esta característica no RJDNFA devem reflectir a previsão legal/ausência de expressões ligadas às competências legislativas e

¹³ Sobre a distinção e relevância da direcção e condução políticas, V. CANOTILHO J. J. Gomes (1998). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2.ª Edição. Coimbra. Almedina. pp.508-564.

políticas dos órgãos de soberania, enquanto “poder de direcção” ou “de condução” da política de DN e sobre as FFAA.

(2) Poder de livre amovibilidade dos altos funcionários pelo Governo

“O poder de livre amovibilidade dos altos funcionários (...) é a faculdade de, por mera decisão discricionária do Ministro, nomear, exonerar, os altos funcionários da AP” (Amaral, 2003a:243).

Não se pretende avaliar, nesta sede, o efeito de “exoneração” do cargo que pode ocorrer na sequência da aplicação de uma pena disciplinar, ainda, que o exercício do poder disciplinar também integre uma componente discricionária. A expressão “mera decisão” tem subjacente um grau de discricionariedade maior. Ou seja, uma decisão que tendo fundamento na lei, aplica conceitos tão vagos ou indeterminados que permite que os juízos de confiança “política” imperem.

Conforme resulta dos artigos 18.º, 19.º e 19.º-A da Lei n.º2/2004, sem prejuízo dos condicionamentos legais, o provimento em regime de comissão de serviço dos dirigentes superiores da ADE é uma escolha do Governo, que tem subjacente, predominantemente, critérios de confiança política. Manifestação disso é a assinatura, pelo dirigente, de uma carta de missão contendo os objectivos a atingir no exercício das suas funções.

Por outro lado, há causas de cessação da comissão de serviço com uma forte tónica política, nomeadamente, pela falta de cumprimento dos objectivos estabelecidos e outras causas que invocam a garantia da adequada prossecução da política conduzida pelo Governo, previstas no artigo 25.º, n.º1, alínea e) da Lei n.º2/2004, que operam sem necessidade de processo, nos termos previstos do seu n.º2, parte final. A cessação da comissão também ocorre por mudança do Governo, conforme n.º1, alínea h), da mesma disposição.

Este regime permite ao Governo “controlar” a execução da sua política, e revela a sua “supremacia” sobre os dirigentes da ADE, com um “carácter de injunção dotado de coercibilidade material e não meramente psíquica” (Sousa, 1989:51). É uma hierarquia “imprópria”, de cariz político¹⁴, que convive com a HA, sem com ela ter de se fundir.

¹⁴ Exemplo de hierarquia política, V. AMARAL, Diogo Freitas do (2003a). *Manual de Direito Administrativo: Volume I*. 2.ª Edição. 7.ª Reimpressão. [S.l]: Almedina. p.p.241

Os indicadores para verificar esta característica no RJDNFA devem reflectir a previsão legal/ausência da competência para nomear/exonerar os CEM/chefes militares das FFAA, pelo Governo, e uma ampla discricionariedade para o efeito.

(3) Poder de Inspeção

Numa primeira análise, o poder de inspeção consiste na “faculdade atribuída ao órgão superior de fiscalizar o modo pelo qual o órgão subalterno exerce a sua actividade, designadamente, a forma como cumpre os comandos hierárquicos e a lei”. (Otero, 1994:73).

Trata-se de um importante poder de controlo do Governo sobre a ADE, que pode ser analisado como elemento da HA. No entanto, este poder também está presente em vínculos do Governo com outras entidades, que não pressupõem uma relação hierárquica, nomeadamente, da Administração Indirecta do Estado (AIE), como decorre dos artigos 1.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho.

Neste pressuposto, devemos entender a definição apresentada com uma abrangência muito maior.

Os indicadores para verificar esta dimensão no RJDNFA devem reflectir a previsão legal/ausência da competência do MDN para fiscalizar a actividade das FFAA (órgãos e serviços).

Tratada a caracterização dos conceitos de HA e de ADE, concluímos a elaboração do corpo conceptual, bem como do modelo de análise composto, ainda, por uma pergunta de partida, duas perguntas derivadas e quatro hipóteses de trabalho.

Estamos, assim, em condições de analisar o RJDNFA.

2. Análise do regime jurídico da Defesa Nacional e das Forças Armadas

Analisaremos o RJDNFA, nomeadamente, através das disposições mais relevantes na sustentação dos referidos acórdãos do TCAS e do STA e parecer do CCPGR, tendo como referência o modelo de análise acabado de elaborar.

a. Sobre a Hierarquia Administrativa

Considerando que admitimos, a respeito da análise da HA, que o poder de direcção pode ser inferido, nomeadamente pela previsão legal dos poderes de

supervisão ou disciplinar, invertemos a ordem de análise dos poderes hierárquicos apresentados e começaremos pelo poder disciplinar.

(1) Poder disciplinar

O Regulamento de Disciplina Militar¹⁵ (RDM) não prevê a aplicação de penas disciplinares aos militares pelo MDN, razão pela qual, **o MDN não tem poder disciplinar sobre os CEM.**

(2) Poder de supervisão

As competências dos CEM incidem sobre a disciplina e a gestão de pessoal, militar e civil, reguladas, respectivamente, no RDM, no Estatuto dos Militares das Forças Armadas¹⁶ (EMFAR) e no Decreto-Lei n.º264/89, de 18 de Agosto.

A lei qualifica essas competências de exclusivas, genericamente, no artigo 59.º, números 2 e 4, da LDNFA, quando determina que os AA dos CEM são “definitivos e executórios”, e especificamente, nos artigos 120.º, n.º1, do RDM, 106.º do EMFAR e 1.º, números 2 e 3, do Decreto-Lei n.º264/89, para cada um das referidas áreas de competências, ao estabelecer que dos respectivos AA cabe recurso contencioso.

Ainda relativamente a essas áreas de competência, os artigos 115.º do RDM, 105.º, n.º6, do EMFAR (aditado pelo Decreto-Lei n.º197-A/2003, de 30 de Agosto) e 1.º, números 2 e 3, do Decreto-Lei n.º264/89, respectivamente, prevêem a inexistência de recurso hierárquico para o MDN.

Do RJDNFA resulta, pois, que o MDN não tem poder de supervisão sobre os AA dos CEM no exercício das suas competências.

(3) Poder de direcção

Finalmente, analisaremos o poder de direcção, no âmbito da HA.

O artigo 2.º, n.º3, da referida Lei n.º4/2004, determina a sua aplicação às FFAA, se a LDNFA e a LOBOFA nada dispuserem sobre a mesma matéria.

A análise do RJDNFA revela o seguinte:

¹⁵ Decreto-Lei n.º 142/77, de 09ABR, com diversas alterações.

¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 236/99, de 25JUN, alterado pela Declaração de Rectificação n.º 10-BI/99, de 31 de Julho, pela Lei n.º 25/2000, de 23 de Agosto, pelos Decretos-Lei números 232/2001, de 25 de Agosto, 197-A/2003, de 30 de Agosto, 70/2005, de 17 de Março, 166/2005, de 23 de Setembro e 310/2007, de 11 de Setembro

- (a) A ausência de uma disposição que atribua especificamente a competência ao MDN para dirigir as FFAA. Esta constatação contrasta com as seguintes previsões legais:
- Competência do MDN para “dirigir a actividade dos demais órgãos e serviços dele dependentes”, conforme artigo 44.^o, n.^o2, alínea h), da LDNFA. A expressão “demais órgãos”, que não é antecedida por outra sobre órgãos ou serviços, repete a expressão usada no artigo 34.^o, da LDNFA, que se refere a outros órgãos que não as FFAA;
 - Competência do CEMQFA para dirigir os órgãos colocados na sua dependência orgânica, nos termos do artigo 6.^o, n.^o5, alínea l) da LOBOFA;
 - Competência dos CEM dos Ramos para “dirigir, coordenar e administrar o respectivo ramo”, conforme artigo 8.^o, n.^o4, alínea a), da LOBOFA;
- (b) Por outro lado, o artigo 35.^o, n.^o2, alínea b), da LDNFA, prevê que os CEM “dependem” do MDN, mas não adjectiva essa dependência de “directa”. Acresce, ainda, o seguinte:
- A qualificação do CEMQFA e dos CEM dos Ramos, respectivamente, como principal conselheiro militar do MDN, no artigo 52.^o, n.^o1, da LDNFA, e como principais colaboradores do MDN em todos os assuntos específicos do respectivo Ramo, no artigo 56.^o, n.^o1, da LDNFA. Se os CEM fossem subordinados hierárquicos do MDN, dificilmente a lei os qualificaria nestes termos, nas únicas disposições que incidem directamente sobre o vínculo entre o MDN e os CEM;
 - Os artigos 52.^o, n.^o1, e 56.^o, n.^o1, da LDNFA, também prevêm, respectivamente, que o CEMQFA é o chefe militar de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas, e que os CEM dos Ramos são os comandantes dos respectivos Ramos e os chefes militares de mais elevada autoridade na sua hierarquia;
- (c) O artigo 1.^o, do Decreto-Lei n.^o 264/89, prevê no seu n.^o2, que as referências ao ministro ou membro do Governo em matéria de competências, na legislação aplicável aos funcionários e agentes civis dos serviços departamentais das FFAA, devem ser entendidas como referindo-se aos CEM. Acresce que, o seu n.^o3 salvaguarda o “poder de superintendência” do MDN para controlar o exercício dessas competências;
- (d) A par do regime normativo exposto, são estabelecidos no artigo 39.^o da

LDNFA, os direitos e deveres do Comandante Supremo das FFAA, que deixam transparecer uma relação funcional entre o PR e os CEM. Nomeadamente, o PR: tem o direito de ocupar o primeiro lugar na hierarquia das FFAA; deve contribuir para assegurar a fidelidade destas à CRP e às instituições democráticas e de exprimir publicamente, em nome delas, essa fidelidade; tem o direito de consultar os CEM;

- (e) O artigo 275.º, n.º3, da CRP, prevê o “dever de obediência” das FFAA aos órgãos de soberania, nos termos da CRP e da lei. Esta disposição retrata a “recepção formal” das FFAA à subordinação ao poder político eleito democraticamente¹⁷ e, neste sentido, determina uma subordinação das FFAA ao PR, AR e Governo, nos termos da CRP e da lei. Ou seja, não se trata de uma subordinação de HA. É uma previsão constitucional equivalente ao disposto no artigo 266.º, n.º2 da CRP, referido a propósito da subordinação da ADE ao poder político.

A estes elementos acresce a falta de poder disciplinar e de supervisão do MDN sobre os CEM, conforme verificamos anteriormente.

Face ao exposto, se houvesse poder de direcção, a lei tê-lo-ia declarado de forma mais explícita, como o faz para os chefes militares, até por maioria de razão. Temos, então, um regime *sui generis*, que atribui uma posição de “supremacia” ao MDN sobre os CEM, mas não um poder de direcção de HA.

Ao invés, do regime exposto ressalta um “poder de superintendência”.

Tradicionalmente, a superintendência é “o poder conferido ao Estado (...) de definir os objectivos e guiar a actuação das pessoas colectivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência” (Amaral, 2003a:717). Este é o poder que permite ao Governo “controlar” a actividade da AIE e responder politicamente por ela.

Assim, no caso em análise, este poder não vale pelo modelo de organização que lhe está, em regra, subjacente, mas sim, pelo conjunto de faculdades que lhe estão associadas. Entendemos, pois, que a lei estabeleceu entre o Governo e as FAA um vínculo de natureza administrativa *sui generis*, de menor intensidade

¹⁷ Sobre a independência funcional das FFAA entre 1974 e 1982, AMARAL, Freitas do, (2004) A Constituição e as Forças Armadas. *Estudos de Direito Público e Matérias Afins: Volume II*. [S.l.]: Almedina.

que a HA, do qual resulta um regime de autonomia administrativa de cariz reforçado, para as FFAA, sem paralelo no nosso quadro de referência.

Nestes termos, o MDN não tem poder de direcção sobre os CEM.

b. Sobre a Administração Directa militar do Estado

(1) Subordinação da administração militar ao poder político

A subordinação da administração militar à função política *latu sensu* decorre, em termos gerais, do artigo 275.º, n.º3, da CRP que estabelece a subordinação das FFAA ao poder político, e especificamente, nomeadamente das seguintes competências constitucionais:

- (a) O PR é, por inerência, o Comandante Supremo das FFAA, nos termos dos artigos 120.º e 134.º, alínea a); compete-lhe nomear e exonerar os CEM, ao abrigo do artigo 133.º, alínea p); preside ao CSDN, conforme artigo 274.º;
- (b) AAR tem a competência legislativa exclusiva sobre as matérias mais relevantes do RJDNFA, nos termos do artigo 164.º, alíneas d) e e) e os respectivos actos legislativos têm valor reforçado (Morais, 2000:407-438); compete-lhe, conforme artigo 163.º, alínea j), acompanhar o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro;
- (e) O Governo é o órgão condutor da política geral do País e o órgão superior da AP, nos termos dos artigos 182.º da CRP; compete-lhe propor a nomeação e exoneração dos CEM.

Do regime exposto resulta a interdependência e co-responsabilidade dos órgãos de soberania no exercício das respectivas competências, no sentido de obstar à instrumentalização política das FFAA (Amaral, 1983:116). Reflexo deste regime, o artigo 37.º, n.º1, da LDNFA prevê que o PR, a AR e o Governo são órgãos “directamente responsáveis” pelas FFAA.

A subordinação da actividade das FFAA à função política *stricto sensu*, onde impera a acção do Governo de condução da política de DN e das FFAA, apresenta-se na LDNFA:

- (a) O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de DN, conforme artigo 43.º, n.º1;
- (b) O MDN é politicamente responsável pela elaboração e execução da componente militar da política de DN e pela administração das FFAA, nos termos do artigo 44.º, n.º1;

- (c) O artigo 22.º, n.º3 prevê que a actuação das FFAA se desenvolve em execução da política de DN definida e do conceito estratégico de DN aprovado, e de forma a corresponder às normas e orientações estabelecidas no conceito estratégico militar, nas missões das FFAA, nos sistemas de forças e no dispositivo.

Essa proeminência política do Governo é “mitigada”, em termos que não podemos desenvolver neste estudo, pela necessária “concordância prática” do PR (Canotilho, 1993:728-729), atentas as suas competências para nomear e exonerar os CEM e as funções de Comandante Supremo das FFAA.

Confirma-se, assim, a subordinação da administração militar ao poder político, donde se destaca o poder de condução da política de DN e das FFAA pelo Governo, através do MDN e, em alguma medida, partilhado pelo PR, revelando, assim, uma especificidade importante.

(2) A amovibilidade dos Chefes de Estado-Maior

A CRP, como identificado, e a LDNFA, no seu artigo 38.º, alínea e), conferem competência ao PR para nomear e exonerar os CEM, e ao Governo para formular a respectiva proposta. Deste regime resulta uma supremacia “bicéfala” sobre os CEM.

Quanto à nomeação e exoneração dos chefes militares imediatamente subordinados aos CEM, as previsões legais nunca atribuem competência exclusiva, para o efeito, ao Governo. O artigo 29.º, da LDNFA, prevê as seguintes conjugações de competências, conforme os cargos militares:

- (a) Acto do PR, sob proposta do Governo, formulada após iniciativa do CEMGFA e com a aprovação do CSDN;
- (b) Acto do MDN, sob proposta do CEM do respectivo Ramo, e confirmado pelo PR;
- (c) Acto do MDN, sob proposta do CEMGFA ou do CEM do respectivo Ramo, conforme os casos.

Mais uma vez, destaca-se a interdependência de competências de diferentes órgãos, imposta pelo artigo 275.º, n.º4, da CRP, para furtar as FFAA ao “jogo político”, incluindo para impedir que estas se envolvam nele.

Do regime exposto resulta que o **Governo não tem o poder de livre amovibilidade dos CEM, nem dos restantes chefes militares das FFAA**, como decorre das referidas conjugações de competências para nomear e exonerar.

(3) Poder de Inspeção

A administração militar está sujeita ao poder de inspeção do MDN, através da Inspeção-Geral da DN, como previsto no artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 72/2001, de 26 de Fevereiro. Mas tal ocorre nas mesmas circunstâncias que a todos os organismos ou serviços integrados no Ministério da DN, incluindo aqueles sob superintendência ou tutela do MDN, ou seja, mesmo não sujeitos a HA.

É nestes pressupostos que o MDN tem o poder de inspeção sobre as FFAA.

Efectuada a análise do RJDNFA, verificaremos, seguidamente, em que medida este regime responde à nossa questão de partida.

3. Regime Jurídico da legitimidade processual passiva na Impugnação de actos administrativos dos Chefes de Estado-Maior

Neste capítulo verificaremos a validade das hipóteses e responderemos às questões derivadas e à pergunta de partida, que vem orientando a nossa investigação.

a. Natureza do vínculo entre o Ministro da Defesa Nacional e os Chefes de Estado-Maior

Nesta sede, pretendemos responder à primeira pergunta derivada – “Qual a natureza do vínculo que liga o MDN e os CEM?”

A análise do RJDNFA revela que o MDN não tem poder de direcção, nem de supervisão, nem disciplinar sobre os CEM. Neste pressuposto, concluímos que estamos perante uma relação de “falsa hierarquia” administrativa (Otero, 1992: 151-152), ou seja, não se verifica a H1 – “o vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza de HA”.

Ao invés, resulta que o MDN tem poderes de superintendência e de inspeção sobre as FFAA. Ou seja, o MDN pode definir objectivos e dar directivas ou orientações (Amaral, 2003a:717) às FFAA e inspeccionar a sua actividade, com vista a controlar o cumprimento dos objectivos definidos.

Neste contexto, importa recordar que o artigo 22.º, n.º3, da LDNFA, prevê que a actuação das FFAA se desenvolve respeitando, nomeadamente, documentos de carácter orientador, como o conceito estratégico de DN, o conceito estratégico militar, as missões das FFAA, os sistemas de forças e o dispositivo.

Devemos, ainda, integrar nesta análise o regime da nomeação e exoneração dos CEM. Verificou-se que os actos em causa são da competência do PR, sob proposta do Governo e, consoante o caso, ouvido o CEMGFA.

Assim, a falta de cumprimento dos objectivos definidos pelo Governo pode ser “sancionada” por este, através do poder de amovibilidade dos CEM, mas “conjuntamente” com o PR.

Nestes termos, a competência do Governo para conduzir a política de DN, como órgão superior da ADE, da AIE e da Administração Autónoma, prevista no artigo 182.º da CRP, continua salvaguardada.

O RJDNFA confirma, assim, que o poder de direcção do Governo sobre a ADE, previsto no artigo 199.º, alínea d), da CRP, não tem de ser um fenómeno imperativo de HA. Esse poder, a ser de HA¹⁸, só pode ser considerado como um limite máximo de intensidade do vínculo administrativo que pode ligar o Governo às diversas realidades orgânicas que compõem a ADE.

Ou seja, o legislador ordinário pode determinar que certa área da ADE desenvolva a sua missão com maior autonomia relativamente ao Governo, principalmente se pretender furtá-la ao “jogo político”, estabelecendo um vínculo de controlo governamental de menor intensidade que a HA, integrando elementos de supremacia e subordinação de natureza diversa, mas, ainda assim, com carácter injuntivo.

Este regime, que está imanente em todo o RJDNFA, resulta de forma quase expressa do Decreto-Lei n.º 264/89.

Nestes pressupostos, à falta de uma figura jurídica que integre estas manifestações relacionais, que não podemos criar neste breve estudo, **damos como verificada a H2 – “o vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza jurídico-política”**, perfilhada pelo TCAS, na medida em que na referida relação convergem elementos jurídico-administrativos *sui generis* e políticos.

Nestes termos, foi respondida a primeira pergunta derivada.

b. Administração Directa militar do Estado: uma realidade diferenciada

Passamos, agora, a responder à nossa **segunda pergunta derivada** – **“tem a integração da administração militar na ADE por base uma solução legal orgânico-funcional distinta da concepção ‘clássica’ de ADE?”**

¹⁸ Urge um estudo abrangente sobre a nova realidade da ADE, que questione abertamente a disciplina do artigo 199.º, alínea d) da CRP.

As FFAA fazem parte da pessoa colectiva Estado e servem os fins deste. Verificou-se também que a administração militar está subordinada ao poder político, conforme amplamente exposto.

Contudo, o Governo não pode amover livremente os chefes militares, nem existe um vínculo de HA entre o MDN e os CEM. Ao invés, o vínculo em estudo revelou uma natureza “jurídico-política”.

Face ao exposto, resulta que o legislador conferiu às FFAA uma autonomia administrativa de cariz reforçado, razão pela qual se **verifica-se a H3 – “a ADE militar tem um regime diferenciado da ADE civil subordinada”** e respondemos afirmativamente à segunda pergunta derivada.

c. Legitimidade processual passiva na impugnação de actos administrativos dos Chefes de Estado-Maior

Resta-nos responder à **nossa pergunta de partida: “considerando o CPTA e o RJDNFA, a quem devem ser atribuídas a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM?”**

Como exposto, as FFAA estão inseridas na ADE, através do Ministério da DN, mas não estão integradas na estrutura hierárquica do MDN, como requerido pela interpretação conjugada dos artigos 10.º, números 2 e 3 e 11.º, números 4 e 5, do CPTA. **Verifica-se, assim, a H4 – “a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM devem ter a solução legal dos órgãos sem subordinação hierárquica da ADE, adequada ao RJDNFA”.**

Importa agora apurar qual a solução adequada.

Apesar de não estarem na estrutura hierárquica do MDN, as FFAA estão integradas no MDN, conforme estabelece o artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional¹⁹.

Ora, considerando que o legislador no artigo 10.º, n.º 4, do CPTA, pretendeu ultrapassar “a necessidade, tradicionalmente imposta ao recorrente, de identificar com precisão o autor do acto recorrido” por ser “uma dificuldade injustificável” (Almeida, 2003:49-51), e por isso atribui a LPP ao órgão a quem o AA impugnado seja imputável,

¹⁹ Decreto-Lei n.º 47/93 de 26 de Fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei números 211/97 de 16 de Agosto, 217/97 de 20 de Agosto, 263/97 de 2 de Outubro, 290/2000 de 14 de Novembro, 72/2001 de 26 de Fevereiro, Decreto Regulamentar n.º 4/2002 de 5 de Fevereiro e Decreto-lei n.º 171/2002 de 25 de Julho

sempre que o autor o identificar na petição (Cadilha, 2002:21-22; Almeida, 2003:50-51)²⁰, entendemos, por maioria de razão, que é possível a entidade demandada ser o CEM, o Ramo/ Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA) ou o Ministério da DN, indistintamente, de acordo com a opção do autor.

Relativamente à competência para nomear o representante em juízo, da interpretação conjugada das disposições do CPTA, que distinguem dois regimes consoante a entidade está ou não integrada numa estrutura hierárquica, com o RJDNFA, que confere um regime de autonomia administrativa de cariz reforçado às FFAA, a competência para aquele efeito, deve ser dos CEM, nos termos do artigo 11.º, n.º 4, do CPTA.

Atenta a impossibilidade do MDN dar ordens aos CEM, não pode ser outro o regime.

Contudo, o MDN homologou o referido parecer do CCPGR, através de um despacho de 26 de Dezembro de 2007.

Neste pressuposto, deve ser realizada uma reunião com representantes do Ministério da DN, do EMGFA e dos Ramos das FFAA, para promover o encontro dos interesses que estiveram subjacentes a esse despacho, mas respeitando os fundamentos de direito revelados nesta investigação.

Conclusões

A entrada em vigor do CPTA introduziu uma profunda reforma no contencioso administrativo.

O novo regime substituiu o recurso contencioso pela acção administrativa especial e, no caso do Estado, atribui a LPP ao “ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado”. Estabeleceu-se, assim, um novo paradigma para a LPP, que afastou o órgão administrativo autor do AA da defesa judicial deste, contrariamente ao disposto anteriormente na LPTA.

Mas essa opção só é compreendida integralmente, se atendermos que o representante em juízo, agora, é designado pelo responsável máximo dos serviços jurídicos do ministério.

Em contraste, estão salvaguardadas deste regime as entidades que não estiverem inseridas numa estrutura hierárquica.

²⁰ Em sentido contrário, *ibidem*, p.p.170, 480-481.

Estando as FFAA integradas no Ministério da DN, mas beneficiando de um regime jurídico que lhes tem conferido um acentuado grau de autonomia relativamente a este, investigámos o regime aplicável quando sejam judicialmente impugnados os AA da competência exclusiva dos CEM.

A presente investigação procurou distinguir-se das análises realizadas, através da elaboração de um quadro de referência contendo parâmetros que permitiram comparar o regime jurídico aplicável às direcções-gerais integradas na estrutura hierárquica de um ministério, e o RJDNFA, aplicável às FFAA, e verificar as suas semelhanças e diferenças, retirando daí os pressupostos para a aplicação do CPTA à impugnação dos AA e omissões dos CEM, no que se refere à LPP e à designação de representante em juízo.

Para orientar a nossa investigação, de acordo com a metodologia pré-definida, formulámos a seguinte **pergunta de partida**: “**considerando o CPTA e o RJDNFA, a quem devem ser atribuídas a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM?**”

Para obter a resposta, fizemos a análise do CPTA e das perspectivas que têm respondido à nossa pergunta de partida, tendo concluído que:

- O regime da LPP e da representação em juízo, no CPTA, é diferente, conforme o autor do AA impugnado esteja, ou não, inserido numa estrutura hierárquica;
- A CRP, a LDNFA e a LOBOFA, apesar da sua “função dirigente”, não traduziram com clareza as soluções que encerram, sendo fonte de perspectivas divergentes sobre os efeitos legais da inserção das FFAA na ADE, nomeadamente, sobre a natureza, ora de HA, ora jurídico-política, do vínculo entre o MDN e os CEM.

Nestes pressupostos, elaborámos o referido quadro de referência recorrendo à exploração dos conceitos de **Hierarquia Administrativa (HA)** e de **Administração Directa do Estado (ADE)** para criar um corpo conceptual, tendo em vista o esclarecimento da natureza do vínculo entre o MDN e os CEM e o enquadramento da inserção das FFAA na ADE.

Analisámos as dimensões, componentes e indicadores desses conceitos.

Sobre o conceito de HA, foram analisadas as dimensões que a fundamentam e revelam, ou seja, os poderes de direcção, supervisão e disciplinar.

Quanto ao conceito de ADE, demos como verificado no RJDNFA que os CEM são órgãos do Estado, não tendo as FFAA personalidade jurídica distinta deste, e que a missão destas prossegue fins do Estado. Foram, ainda, analisadas outras três dimensões:

- O poder de livre amovibilidade dos altos funcionários pelo Governo;
- A subordinação da ADE ao poder político;
- O poder de inspecção.

Ainda no âmbito da metodologia pré-definida, identificámos duas perguntas derivadas da pergunta de partida e quatro hipóteses de trabalho, que recordaremos adiante.

Seguidamente, foi analisado o RJDNFA, em termos comparativos com o quadro de referência, elegendo para o efeito, nomeadamente, as disposições legais que fundamentaram os acórdãos e parecer referidos no capítulo 1., e cujo elenco teve de respeitar o limite de palavras pré-definido para a presente investigação.

Em resposta à **primeira pergunta derivada** – “**qual a natureza do vínculo que liga o MDN e os CEM?**”, concluímos que o MDN não tem poderes de direcção, nem de supervisão, nem disciplinar, sobre os CEM. Neste pressuposto, a supremacia do MDN sobre as FFAA, que é identificada no RJDNFA, é uma relação de “falsa hierarquia” administrativa, **não se verificando a H1** – “**o vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza de HA.**”

Diferentemente, o MDN tem um poder de superintendência *sui generis* sobre os CEM, através do qual pode definir objectivos e orientar a actividade das FFAA, e um poder de inspecção sobre a sua actividade.

Por outro lado, o regime da nomeação e exoneração do CEM, para além da disciplina jurídica, nomeadamente sobre a competência, integra um elevado grau de discricionariedade administrativa que é permeável a critérios de confiança política. Mas, o exercício desta competência pelo Governo tem de ser partilhado com o PR. Trata-se de um regime que pretendeu evitar a politização das FFAA.

Reconhecendo-se a falta de um instituto jurídico que integre adequadamente todos os elementos identificados, **demos como verificada a H2** – “**o vínculo que liga o MDN e os CEM tem natureza jurídico-política**”, conforme entendimento perfilhado pelo TCAS. **Nestes termos, foi respondida a primeira pergunta derivada.**

Relativamente à **segunda pergunta derivada** – “**tem a integração da administração militar na ADE por base uma solução legal orgânico-funcional distinta da concepção “clássica” de ADE?**”, aceitámos que as FFAA são serviços do Estado e que servem os fins deste. Verificámos, ainda, que a administração militar está subordinada ao poder político, quer pelas competências constitucionalmente conferidas ao PR, à AR e ao

Governo, quer pela previsão constitucional do dever de subordinação das FFAA ao poder político democraticamente eleito.

No entanto, não se verificou a livre amovibilidade dos CEM pelo Governo, nem a existência de um vínculo de HA entre o MDN e o CEM.

Concluímos, pois, que as FFAA têm um regime de autonomia administrativa *sui generis*, de cariz reforçado, sem paralelo no quadro de referência deduzido do regime jurídico aplicável às direcções-gerais dos ministérios.

Nestes termos, **verificou-se a H3 – “a ADE militar tem um regime diferenciado da ADE civil subordinada” e respondemos afirmativamente à segunda pergunta derivada.**

Finalmente, respondemos à **pergunta de partida: “considerando o CPTA e o RJDNFA, a quem devem ser atribuídas a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM?”**

Tendo em conta que as FFAA estão inseridas na ADE, através do Ministério da DN, mas não estão integradas na estrutura hierárquica do MDN, **verifica-se a H4 – “a LPP e a representação em juízo na impugnação dos AA dos CEM devem ter a solução legal dos órgãos sem subordinação hierárquica da ADE, adequada ao RJDNFA”.**

A solução jurídica adequada ao RJDNFA confere a LPP ao CEM respectivo, ao Ramo/EMGFA ou ao Ministério da DN, de acordo com a opção do autor da acção administrativa especial, e a nomeação do representante em juízo deve ser da competência do CEM respectivo, tendo em conta que:

- Os CEM não estão na linha hierárquica do MDN;
- O vínculo que liga o MDN e os CEM é de natureza jurídico-política, que se funda num poder de superintendência *sui generis*, e num poder de inspecção do MDN, aos quais acrescem elementos de confiança política deste e do PR;
- As FFAA estão integradas no MDN através de um regime de autonomia administrativa de cariz reforçado;
- O CPTA protege a parte que impugna o AA da dificuldade em identificar a entidade com LPP.

Como contributos da presente investigação podemos indicar que esta procurou distinguir-se, através da análise comparativa do regime jurídico aplicável às direcções-gerais dum ministério e do RJDNFA, aplicável às FFAA, mediante a construção de um quadro contendo parâmetros, para o efeito.

Esta perspectiva de análise detalhou o regime jurídico aplicado pela jurisprudência e pelo CCPGR, e revelou, como julgamos nunca ter sido realizado, as profundas diferenças entre a ADE civil subordinada e a ADE militar, bem como a impossibilidade de aplicar a ambas, só por estarem inseridas na ADE, a mesma disciplina jurídica.

Foi, ainda, identificado um regime jurídico específico de supremacia do MDN sobre as FFAA alicerçado nos referidos poderes de superintendência *sui generis* e de inspecção, e em elementos de confiança política, com intervenção do PR.

Finalmente, concluímos que a previsão do “poder de direcção” do Governo sobre a ADE, no artigo 199.º, alínea d), da CRP, não é um imperativo legal de aplicação do modelo de organização da ADE em vínculos de HA. Esse “poder de direcção”, se fosse de HA, só poderia ser considerado um limite máximo de intensidade do vínculo administrativo que pode ligar o Governo às realidades orgânicas que compõem a ADE, que no caso das FFAA ficou afastado, por a CRP pretender furtá-las ao “jogo político”.

Face ao exposto, recomenda-se que os resultados da presente investigação sejam considerados na reforma dos diplomas legais sobre a organização, disciplina e funcionamento da DN e das FFAA, tendo em vista a explicitação do regime de autonomia administrativa de cariz reforçado das FFAA, incluindo para efeitos do contencioso administrativo.

Para tal e tendo em conta que o MDN homologou o referido Parecer do CCPGR, recomenda-se a realização de uma reunião com representantes do Ministério da DN, do EMGFA e dos Ramos das FFAA, para promover o encontro dos interesses que estiveram subjacentes a esse despacho e que aplique o regime jurídico da impugnação judicial dos AA dos CEM revelado nesta investigação, relativamente à atribuição da LPP e da competência para nomear o representante em juízo.

7. AS NOVAS FACES DA CRIMINALIDADE IMPORTADA - “CARJACKING”

“O que se chama de previsão não pode ser alcançado dos espíritos, nem dos Deuses, nem por analogia com acontecimentos passados, nem de cálculos: só pode sê-lo de homens que conheçam a situação do adversário”

(Sun Tzu, in “A Arte da Guerra”)

PELOS: CAPITÃO GNR/INF.^a PAULO SILVÉRIO
CAPITÃO GNR/CAV.^a JOSÉ RODRIGUES
CAPITÃO GNR/INF.^a PEDRO OLIVEIRA

Trabalho elaborado no Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR 2006/07,
no âmbito da cadeira de Ciências Criminais.
(Omitidos dados estatísticos e bibliografia)

RESUMO

O presente trabalho exprime a preocupação da necessidade de percepção de um tipo de criminalidade grupal violenta – roubo de viatura, com o modus operandi “carjacking”, que deve ser uma preocupação para qualquer Força de Segurança. A importância de se analisar este tipo de criminalidade e de se analisar os efeitos que provoca na população e nas vítimas em particular, é relevante para a consequente Política Criminal.

O modelo de análise utilizado foi o método hipotético-dedutivo, segundo o qual, a partir da formulação de hipóteses se operacionalizaram os conceitos, baseados em análise de conteúdo.

O “**carjacking**” é definido como uma ocorrência em que um ou mais agentes (carjakers) do crime tira (m) a viatura automóvel aos seus ocupantes ou pretensos ocupantes (vítimas), pelo uso da força.

A Europol considera que a criminalidade organizada em determinados países está directamente relacionada com o tráfico de viaturas, que concede lucros anuais de aproximadamente de 6.75 Biliões de Euros. Nestes países o “carjacking” é um dos “modus operandi” para os criminosos obterem viaturas, que posteriormente traficam.

Para Helena Carrapiço, a criminalidade organizada desenrola-se em seis áreas, sendo uma delas o tráfico diverso, onde é internacionalmente abordado o “carjacking”, uma vez que é um dos “modus operandi” dos criminosos para roubarem as viaturas.

Em virtude de neste tipo de criminalidade, frequentemente, serem utilizadas armas de fogo, e por a seguir ao cometimento do crime, por vezes, as vítimas são sequestradas, por lei, deve ser, em regra, investigada pela PJ.

Deste trabalho concluiu-se que o roubo de viaturas, pelo modus operandi de “carjacking” remonta ao ano de 1912, em **França** e teve franco desenvolvimento nos EUA, nos anos 80. Uma das razões apontadas para o incremento do “carjacking” foi a sofisticação e prevalência de novos dispositivos anti-roubo, que os veículos possuem. Estas medidas passivas deram origem a que os criminosos optassem por abordar as vítimas com violência no interior ou nas imediações das viaturas, com o intuito de as roubarem.

Em 1993, foram indicadas nos EUA, as seguintes teorias de explicação do “carjacking”: teoria das medidas anti-ladrão implantadas pelos fabricantes das viaturas; teoria económica, baseada no valor venal das viaturas; teoria do desespero, baseada na urgência do dinheiro dos agentes dos crimes que os leva a roubar viaturas para as

venderem e para cometerem outros crimes; teoria da oportunidade caracterizada pela existência, em determinados momentos de situações com boas viaturas e vítimas vulneráveis; teoria da arrogância, em que os autores pensam que são invencíveis e as armas falam por eles próprios; teoria sociológica em que se pensa que se a lei americana de posse de armas fosse mais restritiva, os casos de “carjacking” diminuiriam e ainda a teoria da despersonalização em que os “carjackers” perderam por completo o respeito pela vida humana (Burke, 1993: 21).

Da análise da informação dos RELIM's¹ da Brigada Territorial 4/GNR constata-se: que em 2005, na respectiva zona de acção ocorreram 73 destes crimes e no ano de 2006, ocorreram 66 casos, verificando-se um decréscimo de cerca de 17,8%. Os meses de Outubro a Janeiro representam o período temporal, onde existem mais ocorrências (30,2 %) e o período do dia onde se verificam mais é entre as 22 horas e as 05H00, e em cerca de 93,5% dos casos os agentes dos crimes são mais que um. Em mais de 90% das ocorrências os agentes dos crimes fizeram recurso de armas de fogo, sobretudo pistola, e em 56,1 % das ocorrências actuaram com gorro.

As vítimas são abordadas sobretudo em locais públicos, no interior ou imediações das viaturas e são sobretudo homens, do mesmo escalão etário dos agentes dos crimes. Cerca de 69,4% das viaturas roubadas são das marcas Audi (18,4%), seguida da marca Mercedes.

A zona de responsabilidade da BTer4 onde ocorrem mais ocorrências deste tipo de criminalidade é no Destacamento Territorial de Santo Tirso (33,8%).

Os dados recolhidos na BTer 4 confirmam, na generalidade as informações existentes na PJ e na PSP.

Dos inquéritos investigados pela PJ concluiu-se: o grupo etário dos autores pertence à faixa etária entre os 21 e os 30 anos, são sobretudo do sexo masculino, a origem etnográfica é na maioria africana, a motivação é a utilização das viaturas roubadas como meio de transporte para o cometimento de novos crimes e alerta-se para o perigo da influência, nas mentes humanas, dos vídeo jogos do tipo “*Grand Theft Auto III*”.

Como o período médio de recuperação das viaturas roubadas é de 5 dias, podemos inferir que, em Portugal, este tipo de criminalidade não está directamente relacionado com o tráfico de viaturas.

Não existem dúvidas que a prevenção deste tipo de criminalidade, só se consegue através de uma actuação multidisciplinar, de uma boa coordenação entre as Forças de Segurança e de uma proficiente investigação criminal, que segundo Manuel Valente é a “trave mestra” da segurança num Estado de Direito Democrático. Neste âmbito, e

¹ Relatórios Imediatos.

quanto à política criminal deve ser dada primazia à prevenção, através de campanhas de informação e sensibilização das populações e conjugados esforços junto dos fabricantes de automóveis, para que as viaturas sejam dotadas de equipamentos de localização.

Os nossos cerca de dezasseis anos de experiência profissional permite-nos antever que o “carjacking” seja, em Portugal, o “crime do ano 2008/2009”.

LISTA DE ABREVIATURAS

AWF	Analysis work file (ficheiro de trabalho de análise)
BT	Brigada de Trânsito
BTer 4	Brigada Territorial 4
CP	Código Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DEPIPOL	Departamento de Informações Policiais da PSP
DTer	Destacamento Territorial
GNR	Guarda Nacional Republicana
GTer	Grupo Territorial
IFPI	Internacional Federation of the Phonographic Industry (Federação Internacional da Indústria Fonográfica)
LOGNR	Lei Orgânica da GNR
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministro da Administração Interna
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
NEP	Norma de Execução Permanente
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
RELIM	Relatório Imediato
UE	União Europeia
US	United States (Estados Unidos)
USA	United States of America (Estados Unidos da América)
ZA	Zona de Acção

Capítulo I - INTRODUÇÃO

O presente trabalho de aplicação de grupo foi realizado no âmbito da disciplina de Ciências Criminais, ministrada no Instituto de Estudos Superior Militares para o Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR² – 2006/07. Constitui um elemento de trabalho, conducente à obtenção de conhecimentos, tendo como desiderato cultivar o hábito da investigação e reflexão sobre temas, que reforcem a “*legis art*” de qualquer Oficial Superior da GNR. Exprime a preocupação da necessidade do entendimento global, de um tipo de criminalidade – roubo de viaturas, pelo modus operandi “carjacking”.

O mesmo tem ainda como finalidade, o cruzamento de dados recolhidos, quer na Polícia Judiciária, quer na Polícia de Segurança Pública, quer, naturalmente, na GNR.

O trabalho foi estruturado para conseguir compreender a temática de forma abrangente do nível internacional, para o nacional e dentro deste, analisar a área da Brigada Territorial 4/GNR³.

O tema supracitado é do interesse de qualquer Força de Segurança e o resultado do estudo constitui uma ferramenta de trabalho para novas reflexões.

Assim sendo, após uma delimitação da abordagem teórica que realizámos, tentaremos responder à seguinte pergunta de partida: **É relevante o estudo do “carjacking”?** Desta pergunta decorrem as perguntas derivadas: Onde surgiu o “carjacking” e onde se desenvolveu ao nível internacional? Qual a perspectiva da Polícia Judiciária? Qual a informação disponível na Polícia de Segurança Pública? Qual a realidade do fenómeno na área da Brigada Territorial 4? Com a resposta às perguntas, julgamos poder contribuir para o entendimento geral do fenómeno, e contribuir para uma proficiente Política Criminal.

A área do conhecimento a abordar encontra-se já num nível de desenvolvimento aceitável, porquanto, desde a década de 80 que é desenvolvida, sobretudo nos EUA. A nível nacional existem na PJ, ao tempo, três documentos: no primeiro documento é analisado uma representação do fenómeno nos média, no período de Janeiro de 2003 a Abril de 2004; no segundo documento é analisada a motivação dos “Carjakers”, baseado num estudo desenvolvido nos EUA sobre “*Carjacking, streetlife and offender motivation*”; no terceiro documento é abordada a influência dos vídeo jogos, junto da

² O CPOS decorreu de Outubro de 2006 a Junho de 2007.

³ A BTer 4 articula-se em 6 Grupos Territoriais e 20 Destacamentos Territoriais.

adolescência. Em todos os documentos são realizadas actualizações dos dados a nível nacional, sendo que o segundo documento aborda o período temporal de Abril de 2004 a Janeiro de 2005 e o terceiro documento aborda todo o ano de 2005.

Considerou-se fundamental analisar os dados da PJ, porque são recolhidos após a fase de inquérito criminal, logo fidedignos, e por outro lado, por também competir a esta polícia a coordenação nacional com a Europol e a Interpol, fundamental para a percepção do fenómeno a nível internacional. Sem a informação resultante dos inquéritos criminais não nos conseguíamos aperceber das motivações dos autores deste tipo de criminalidade, o que é fundamental para a respectiva Política Criminal.

Com o objectivo de se ter uma percepção da sensibilidade das Polícias, sobre o fenómeno, foi também contactada a PSP.

Decidimos fazer um estudo de caso, sobre o fenómeno na área da BTer4, porque o aumento deste tipo de criminalidade em 2005 circunscreveu-se de modo preponderante na região norte do país. O outro motivo que nos levou a escolher o estudo da referida área foi o facto de existir consciência de que este tipo de estudos focaliza quase sempre a área da Brigada Territorial 2⁴, uma vez que é nesta área onde se ministram os principais cursos de formação.

Assim, subdividimos o enquadramento teórico em oito pontos com o desígnio de delimitar uma problemática demasiado abrangente para que pudesse ser abarcada, com sucesso, na sua globalidade, de forma a torná-la mais inteligível, sensata e com uma aplicação prática.

O trabalho que se apresenta está estruturado com a análise do fenómeno que espelha a evolução do furto de viaturas na Europa e em Portugal, historial do “carjacking”, enquadramento legal, perspectivas da PJ, estudo de caso da BTer4, o perfil do criminoso e a Política Criminal.

Nas *Conclusões*, procuramos fazer um enquadramento geral de todo o corpo do trabalho.

Por último é nossa intenção apresentar propostas que visem melhorar a proficiência do serviço da Guarda, no âmbito do tema e no que lhe é permitido por lei.

⁴ Inclui os distritos de Lisboa, Setúbal, Santarém e Leiria.

Capítulo II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Análise do fenómeno: do nível internacional ao nacional

A imprevisibilidade, a incerteza, bem como a instabilidade da Aldeia Global⁵, centralizam a atenção do mundo na segurança. A Aldeia Global é caracterizada, para além das transacções societárias, como sejam as pessoas, os bens, a informação, a cultura, os serviços, etc., mas também, pela emergência de novos riscos e ameaças que se tornaram transnacionais. A globalização relegou para segundo plano a distância física das ameaças e riscos, e actualmente, o despoletar de determinado tipo de ocorrências policiais ou de outra natureza, num país longínquo tem repercussões imediatas em território nacional, mais que não seja, devido à difusão massiva da ocorrência nos media e pelo aumento da insegurança que causa no seio das populações. A globalização desterritorializou a segurança (Fernandes, 2005: 12).

Os Estados, por vezes, são considerados demasiado grandes para resolverem problemas locais e demasiado pequenos para responderem a determinado tipo de desafios, tornando-os ineficientes e morosos nas respostas aos riscos e ameaças transnacionais.

Pela definição de criminalidade organizada verifica-se que o “carjacking” poderá ser um modus operandi utilizado por grupos de criminosos. Em Portugal, o roubo de viaturas através do modus operandi “carjacking” não está directamente relacionado com a criminalidade organizada, ou pelo menos não é o fim último, deste tipo de criminalidade. No entanto, quer o método, quer o nome foram importados o que nos poderá levar a pensar que, rapidamente, os autores deste tipo de crime sejam os mesmos agentes do crime organizado.

Sutherland desenvolveu uma das principais teorias da Criminologia, na qual afirmava que os criminosos aprendem com outros criminosos ou actos delinquentes e imitam modelos (Garrido, 1999: 336). Pela teoria de Sutherland, aperfeiçoada por Akers, num dos seus pilares - a imitação⁶ (agentes deste tipo de crime aprendem com os seus pares), pode ser uma das razões da explicação do “carjacking”.

A delinquência de massa, contra a propriedade, é um dos problemas actuais da criminalidade (Cusson, 2006: 221).

⁵ Aldeia Global – termo utilizado por Marshall McLuhan, para caracterizar o Mundo, em termos globais.

⁶ Ver Cusson, 2006:148.

Nos EUA, entre os anos de 1987 e 1992, a média de ocorrências anuais de casos de “carjacking”⁷ era de cerca de 35.000 casos. No mesmo país, entre os anos de 1992 a 1999, a média subiu cerca de 40%, com valores anuais de 49.000 ocorrências (Jacobs, 2003: 674). Destas últimas ocorrências 83% foram cometidas por agentes com armas (47% com armas de fogo e 36%, com outro tipo de armas, como por exemplo facas) e só 17% sem armas com recurso à ameaça (Klaus, 1999: 1). Segundo o US Department of Justice – Office of Justice Programs, cerca de 92% dos casos envolvem uma só vítima, 7% dos casos 2 vítimas e 1% dos casos 3 ou mais. Para aquele Departamento 97% dos “carjackers” são homens, e destes 55% participaram em mais de 2 ocorrências.

Num artigo publicado no “The British Journal of Criminology”, intitulado “Carjacking, Streetlife and Offender Motivation” é analisada a informação recolhida a 28 entrevistas realizadas a “Carjackers”⁸. Destas entrevistas realça-se o seguinte:

- ✓ O hedonismo⁹ e a ostentação são características da cultura de rua, onde as necessidades financeiras são uma constante. A cultura de rua é caracterizada pela espontaneidade e o despertar das mentes para os actos ilícitos. Os agentes de tais crimes ao não saberem o que lhes pode acontecer na prática desta criminalidade, consideram este modo de vida viciante;
- ✓ Na óptica dos criminosos o “carjacking” representa o caminho ideal para punir os condutores que ostentam poder e riqueza. Para os “Carjackers”, o modus operandi serve para fazerem justiça com as próprias mãos. Para os entrevistados o sofrimento das vítimas era encarado, como um desporto;
- ✓ O desejo pelos bens materiais é uma constante. Os agentes de tais crimes logo que têm dinheiro gastam-no em drogas, bebidas e coisas fúteis;
- ✓ Consideram que as oportunidades, para a prática de “carjacking” têm de ser “agarradas”, não havendo espaço para hesitações. A hesitação pode ser a diferença entre um bom e um mau resultado;
- ✓ As viaturas escolhidas, normalmente são vistosas e com elevadas performances;
- ✓ Para os “carjackers” outro tipo de actividade, não os saceia.

⁷ Carjacking – é definido como uma ocorrência em que um ou mais agentes do crime tira (m) a viatura automóvel aos seus ocupantes ou pretensos ocupantes (vítimas), pelo uso da força. (Klaus, 1999: 1). As características são a presença das vítimas, da viatura e o uso da força.

⁸ Carjackers – agentes do crime de roubo de viatura, pelo modus operandi de “carjacking”.

⁹ Hedonismo – “ Antigo sistema filosófico que fazia do prazer imediato o objectivo de vida” (Machado, 2000: 778)

Em 2002, a Europol através do relatório “*An overview on motorvehicle crime from a European Perspective*” demonstra a preocupação por este modus operandi ter aumentado significativamente a partir de 1993. O relatório indica como causas o alargamento do mercado europeu e a abolição das fronteiras. A Europol declarou internacionalmente que alguns dos veículos roubados com este modus operandi destinavam-se ao leste europeu e que o número de furtos diminuiu na Europa em detrimento dos roubos, uma vez que, a legislação comunitária começou a exigir dos fabricantes de automóveis a implementação de medidas passivas, que em muito dificultam os agentes dos crimes¹⁰. Os criminosos usualmente utilizam armas de fogo e são violentos para as vítimas (Europol, 2004:2; 2005:2).

A preocupação em relação ao fenómeno levou a que fosse aberto um AWF (Analysis Work File) no âmbito do mandato da Europol denominado “Key Process”, o qual ainda se encontra em aberto, destinado à análise a nível europeu de roubo de veículos topo de gama, após apropriação de chaves (Europol, 2002: 2).

Este tipo de crime perpetuado através do “carjacking” causa grande alarme social e é extremamente divulgado na comunicação social¹¹ (PJ, 2005: 2).

Em 2002, no relatório anual da Interpol foi mencionada a “Operação Mar Adriático” iniciada na Interpol, em Roma, a qual visava o tráfico¹² de viaturas. Na operação constatou-se que as viaturas tinham como destino a Bulgária e eram traficadas a partir de Espanha, via Itália, Grécia e Turquia.

A Europol, em Janeiro de 2006, declarou que estima que na UE são traficadas cerca de 450.000 viaturas anualmente. Averiguado que em 2004, na Europa foram traficadas, também, 45.000 viaturas, e que o lucro é de cerca de 15.000 • por viatura, só neste ano, os criminosos lucraram cerca de 6.75 Biliões de euros (Europol, 2006: 1).

Na Europol até 2002, na análise da situação da evolução do roubo¹³ de viaturas não eram incluídos os seguintes países: Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria,

¹⁰ Actualmente a maioria dos carros estão equipados de fábrica com sofisticados sistemas anti-roubo (alarmes, imobilização, etc) (Europol, 2004: 2)

¹¹ “Correio da Manhã”, 29.04.2007; “Correio da Manhã”, 25.04.2007; “Diário de Notícias”, 10.04.2007; “Jornal de Notícias”, 07.11.2006; “O Ribatejo”, 06.11.2006 “24 Horas”, 06.01.2005; “Correio da Manhã”, 29.12.2005; “Expresso”, 23.10.2004.

¹² É um tipo de actividade extremamente lucrativo, e com o mínimo risco. A Europol considera esta actividade mais lucrativa que a prostituição, ou outra qualquer actividade do mercado negro (Europol, 2004: 1).

¹³ Naturalmente que a falta de harmonia jurídica entre Estados membros, em termos da definição do conceito de roubo deve ser tida em consideração. A ausência de harmonia jurídica dificulta a análise do fenómeno à escala europeia. Para a Europol a expressão “Stolen Vehicle”, é encarada, por exemplo da seguinte forma:

- Reino Unido – implica veículos furtados.
- Alemanha e Itália – apenas registam fontes de automóveis e de nenhum outro veículo.
- França – regista todas as fontes de veículo, excepto autocarro e ciclomotores (PJ, 2005: 4).

Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. Em 2003, já com a inclusão dos referidos países os valores eram inferiores.

Em Portugal registou-se, segundo a Europol, um “boom” de roubo de viaturas em 2003, apesar de o número de viaturas recuperadas se ter mantido. Os valores mantiveram-se para 2005. Relativamente a este assunto, convém também referir que em 2004 houve alterações à discriminação do tipo de criminalidade participada nos boletins do Ministérios da Justiça, ou seja, foram incluídos nas categorias dos crimes, novos crimes. O decréscimo de viaturas roubadas em 2005, pode também ser justificado, por este aspecto – alterações¹⁴ no registo de dados.

As principais rotas do tráfico de viaturas, para a Europol, são: da União Europeia para a Europa Central e do Leste; da União Europeia para a Sudeste da Europa; da União Europeia para o Médio Oriente e da União Europeia para o continente Africano (Europol, 2006, 2).

Em 2006, o Reino Unido e a Espanha foram considerados, pela Europol, como os principais centros de distribuição de viaturas roubadas, para África (Europol, 2006, 2).

A nível nacional, os dados da criminalidade participada, em termos de: furto de viaturas; evolução do “carjacking” em Portugal; “carjacking” participado à GNR e PSP em 2003; e “carjacking” participado às Forças de Segurança em 2004, foram os seguintes:

Tabela 1 – Criminalidade Participada

(Fonte: GNR, PSP e PJ)				
Crimes contra o património - Furto de veículo motorizado				
Ano	GNR	PSP	PJ	Total
2003	13.251	13.678	6	26.935
2004	13.533	12.557	4	26.094
2005	11.988	12.351	2	24.341
2006	11.797	11.195	3	22.995
TOTAL	50.569	49.781	15	100.365

¹⁴ O roubo de viaturas, por este modus operandi é registado, nos boletins do MJ, na categoria de crimes de roubo na via pública. Para se ter uma noção da realidade em Portugal, em termos de roubos e furtos de viatura existe a necessidade de aos números das viaturas furtadas se acrescentar as roubadas. Os dados das viaturas roubadas têm de ser tirados dos boletins do MJ, na categoria dos crimes de roubo na via pública.

a. **Evolução do “carjacking” em Portugal (fonte PSP)**

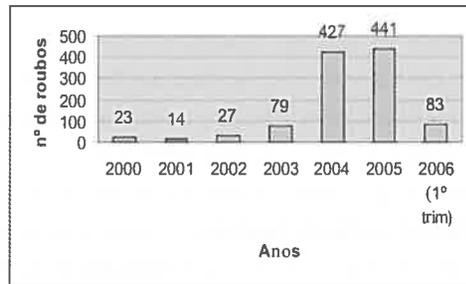


Gráfico 1 – Evolução do “carjacking” em Portugal

Como se pode verificar em 2004 foram registados mais 348 casos, em relação a 2003, com um aumento de cerca de 440%, e em 2005 mais 14 casos, com um aumento de 3,2%, em relação ao ano anterior.

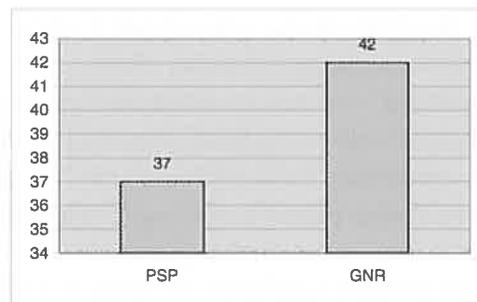


Gráfico 2 – Roubos participados em 2003 à GNR e PSP, com Modus Operandi de “carjacking”

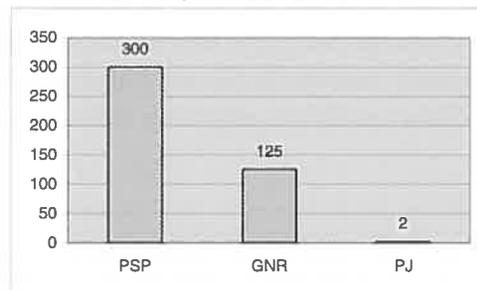


Gráfico 3 - Roubos participados em 2004 à GNR, PSP e PJ, com modus operandi de “carjacking”

2. História do “CARJACKING”

A primeira situação de “carjacking” remonta ao ano de 1912, em França. O gang Bonnot teve como alvo um luxuoso Dion Bouton, na floresta de Senart, entre Paris e Lyon. O motorista, que se encontrava armado e a secretária foram mortos.

Apesar de existirem poucas coisas escritas sobre o fenómeno, mais recentemente, inúmeros casos de “carjacking” foram relatados, especialmente nas grandes cidades metropolitanas dos **Estados Unidos da América**. O termo tem origem na língua inglesa e é utilizado numa primeira fase nos E.U.A. como “**HIGHJACKING**”, que significava o roubo de viajante ou veículo em trânsito ou tomada de veículo pelo uso da força. Deve ainda realçar-se que o conceito de Highjacking abrange todos os tipos de veículos, onde se incluem barcos, aeronaves, comboios, automóveis, motociclos, etc.

Ainda nos Estados Unidos da América, em 1992, o “carjacking” passou a ser considerado um crime federal.

Mais recentemente, e devido à especificidade e aumento das acções levadas a cabo com automóveis, surge o conceito de “**CARJACKING**”, ou seja, tentativa ou consumação do roubo da viatura, em que esta é retirada à vítima com uso da força ou ameaça, através de uma elevada carga psicológica sobre a vítima.

O crime de “carjacking”, em termos considerados relevantes, teve início nos anos 80 após a comunicação social ter publicado situações relacionadas com este tipo de crime violento¹⁵. A comunicação social utilizou o termo “carjacking”, e o crime de roubo de veículo por este modus operandi tomou uma nova identidade. Após a enorme publicidade sobre este assunto, outros criminosos copiaram o crime de “carjacking”.

O “carjacking” é um problema significativo na África do Sul, onde se denomina de “hijacking”. Face ao problema existente, foram colocados alguns sinais na estrada para alertar as pessoas sobre a perigosidade de certas áreas. Num ano houve 16.000 casos de “hijacking”, resultando em cerca de 60 homicídios. A África do Sul é um dos países com maior incidência de roubo de veículos a nível mundial. Face ao número elevado de crimes, alguns condutores adoptaram medidas extremas, instalando

¹⁵ Crime Violento: *Em Portugal, “este tipo de crimes envolve o crime de homicídio voluntário consumado; ofensa à integridade física voluntária grave; rapto; sequestro e tomada de reféns; violação; roubo por esticção; roubo na via pública, excepto por esticção; roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito; roubo a tesouraria ou a estação dos correios; roubo a posto de abastecimento de combustível; roubo a motorista de transporte público; extorsão; pirataria aérea/outros crimes contra a segurança da aviação; motim; instigação e apologia pública de crime; associação criminosa; terrorismo e organização terroristas; resistência e coacção sobre funcionários”* (Teixeira (b), 2006: 13).

aparelhos anti-roubo nas suas viaturas, e alteraram procedimentos de conduta evitando parar nos sinais vermelhos em determinadas áreas sensíveis.

Em Portugal, o “carjacking” iniciou-se com a chegada ao mercado nacional dos automóveis com sofisticados sistemas de segurança¹⁶, em que não possibilitam o furto por ligação directa. A extensão dos sistemas de segurança a todas as gamas de veículos tornou este tipo de crime cada vez mais comum. O seu desenvolvimento surge a partir de 2000, com um grande “boom” de 2003 para 2004 .

Para além, dos factores indicados como causas de desenvolvimento do “carjacking” realça-se o facto de a PJ ter desenvolvido um estudo (PJ, 2006) que nos alerta para a existência de uma sub cultura juvenil influenciada, quer pelos jogos de vídeo, quer pelos filmes que abordam a violência e que pode servir de explicação, para o despertar das mentes para a criminalidade.

Em 1993 foram indicadas nos EUA, as seguintes teorias de explicação do “carjacking”: teoria das medidas anti-ladrão implantadas pelos fabricantes das viaturas; teoria económica, baseada no valor venal das viaturas; teoria do desespero, baseada na urgência do dinheiro dos agentes dos crimes que os leva a roubar viaturas para as venderem e para cometerem outros crimes; teoria da oportunidade caracterizada pela existência, em determinados momentos, das situações com boas viaturas e vítimas vulneráveis; teoria da arrogância, em que os autores pensam que são invencíveis e as armas falam por eles próprios; teoria sociológica em que se pensa que se a lei americana de posse de armas fosse mais restritiva, os casos de “carjacking” diminuíam e ainda a teoria da despersonalização em que os “carjackers” perderam por completo o respeito pela vida humana (Burke,1993: 21).

3. Enquadramento legal Nacional

Objectivamente, o “carjacking” insere-se no grupo de crimes contra o património¹⁷, podendo, alguns factos pela violência utilizada contra as vitimas estarem tipificados no grupo de crimes contra as pessoas.

¹⁶ Sofisticados sistemas de segurança: alarme, dispositivos de bloqueio da direcção, dispositivos de bloqueio de motor ; chips integrados na ignição, etc. Estas medidas deram origem a que o roubo de viaturas passasse a ser considerado mais fácil para os criminosos que o próprio furto.

¹⁷ Ao nível mundial no “*Canadá, em 2,6 milhões de infracções registadas em 1995 pelos serviços de policia, contam-se 1,5 milhões de delitos contra os bens (Statistique Canada, 1996). No mesmo ano, em França, um total de 3,6 milhões de crimes e delitos constatados, a policia e a Gendarmerie registaram um pouco mais de um milhão de furtos ligados aos veículos motorizados...em Inglaterra: um milhão e meio de furtos relacionados com o automóvel*” (Cusson, 2006: 222). A delinquência de massa contra a propriedade, é um dos problemas actuais da criminalidade (Cusson, 2006: 221).

a. A tipificação no Código Penal

Art.º 203 – “Furto”

- “ 1 – *Quem, com ilegítima intenção de apropriação para si ou para outra pessoa, subtrair coisa móvel alheia, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.*
- 2 – *A tentativa é punível.*
- 3 – *O procedimento criminal depende de queixa.”*

Art.º 210 – “Roubo”

- “ 1 - *Quem, com ilegítima intenção de apropriação para si ou para outras pessoa, subtrair, ou constranger a que lhe seja entregue, coisa móvel alheia, por meio de violência contra uma pessoa, de ameaça com perigo iminente para a vida ou para a integridade física, ou pondo-a na impossibilidade de resistir, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*
- 2 - *A pena é a de prisão de 3 a 15 anos se:*
Qualquer dos agentes produzir perigo para a vida da vítima ou lhe infligir, pelo menos por negligência, ofensa à integridade física grave;
ou
Se verificarem, singular ou cumulativamente, quaisquer requisitos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 204.º - furto qualificado -, sendo correspondentemente aplicável o disposto nos n.ºs 4 do mesmo artigo.
- 3 - *Se do facto resultar a morte de outra pessoa, o agente é punido com pena de prisão de 8 a 16 anos.”*

Da análise dos dois artigos, verificamos que no ordenamento jurídico português, em concreto no Código Penal, o furto de viatura difere dos factos praticados nas situações de “carjacking”, uma vez que as vítimas são sempre sujeitas a violência. Pelo exposto, o “carjacking” é tipificado como roubo.

De acordo com o Prof. Dr. Nuno Severiano Teixeira o roubo de viaturas, pelo modus operandi de “carjacking” é classificado como criminalidade grupal¹⁸ (Teixeira (b), 2006: 21).

¹⁸ Criminalidade grupal – entende-se por criminalidade grupal, os crimes praticados por grupos de 3 ou mais indivíduos. Este tipo de criminalidade tem como características, o facto dos agentes de tais crimes cometerem uma série de incidentes do mesmo tipo, num curto espaço de tempo, com grande mobilidade e em determinada área geográfica (Teixeira (b), 2006: 21)

4. Perspectivas da Polícia Judiciária

A violência utilizada no modus operandi e o recurso às armas de fogo por parte dos agentes do crime, ou o consequente sequestro das vítimas, são factos que por lei são da competência exclusiva¹⁹ de investigação da PJ.

Realça-se ainda como competência específica da PJ, executada pelo Departamento Central de Cooperação Internacional, a ligação²⁰ dos órgãos e Autoridades de Polícia Criminal e outros serviços públicos nacionais, com organizações internacionais da Polícia Criminal, designadamente com a “Interpol” e a “Europol” (RASI, 2006: 185).

O número de processos-crime investigados²¹ pela PJ, na fase de inquérito²², não corresponde ao número de ocorrências a nível nacional, porque nem todos os inquéritos criminais estavam encerrados, nem todos os casos de “carjacking” são investigados pela PJ.

Relativamente a este tipo de criminalidade, a PJ nos estudos realizados de 2003 a 2005, concluiu:

- O ilícito criminal é praticado com mais incidência na área da Directoria de Lisboa, seguida na área da Directoria do Porto;
- No ano de 2003, os meses de Abril e Maio, bem como os de Setembro-Outubro foram os que registaram mais ocorrências (PJ, 2005: 12);
- O período do dia onde se registam mais ocorrências é entre as 22H00 e as 02h00, existindo também algumas ocorrências mesmo à luz do dia;
- Em termos de motivação, a PJ refere que dos casos investigados, em cerca de 62,3% o objectivo é apenas o roubo da viatura. Em Portugal a motivação não é o tráfico das viaturas roubadas, como acontece em outros países da Europa²³, já que grande percentagem das viaturas são recuperadas (PJ,

¹⁹ Art.º 5.º, n.º1, al b) do Decreto-Lei 275-A/2000 – Lei Orgânica da PJ

²⁰ Art.º 5.º, n.º2, al. g) do Decreto-Lei 275-A/2000 – Lei Orgânica da PJ

²¹ A amostra no estudo inicial foi de 150 inquéritos criminais. De todos os roubos investigados pela PJ, só 5,56% em 2003 dizem respeito ao “carjacking”, em 2004 a percentagem evoluiu para 7,61% e em 2005 evoluiu para 14,18% (PJ, 2006:5)

Realça-se o facto de nos crimes de roubo, como um todo, investigados pela PJ estarem incluídos: “roubo a bancos, roubo a estações de correios, roubo a repartições de finanças e tesourarias, furto/roubo por esticção, roubo na via pública, roubo a posto de abastecimento de combustível, roubo a motorista de transportes públicos, outros roubos” (PJ, 2006:5)

²² O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes, a responsabilidade deles, descobrir e recolher as provas, em ordem à dedução de acusação (Art.º 262 do CPP). A abertura do inquérito inicia-se pela notícia do crime, isto é, pela informação suficiente para alicerçar uma suspeita sobre um facto criminoso. A abertura do inquérito é obrigatória para o Ministério Público, excepto, para os casos consignados na lei decorrentes do regime dos crimes semi-públicos e particulares. Esta fase processual só é obrigatória no processo comum.

²³ A Federação Russa é a que recebe mais viaturas furtadas e roubadas. Uma porção pequena de viaturas têm como destino África, e outra pequena porção são traficadas dentro da UE (Europol, 2006: 2).

2005: 21). Constatam-se também, que as viaturas são utilizadas como meio de transporte (PJ, 2005: 59);

- A PJ concluiu que em 79,3% dos casos, os criminosos fazem recurso de arma de fogo. Em dois inquéritos as vítimas foram baleadas e sujeitas a ofensas à integridade física agravadas (PJ, 2005: 16);
- Este roubo de viaturas, com este modus operandi, acontece em 52,7% dos casos na via pública, e 12,7% aquando da tentativa de estacionamento da viatura. Em 6% das ocorrências as vítimas encontravam-se, no interior das viaturas, em locais ermos (PJ, 2005: 17);
- As viaturas mais roubadas, por este modus operandi são os Renault Clio, seguidas pelo VW Golf, seguido pelo Fiat Uno, Audi A4 e Opel Corsa. Já em 2006, na análise sobre 2005 indicou-se as seguintes marcas: Audi (15%), seguida da Volkswagen (10%) e da marca Mercedes (9%) (PJ, 2006: 69);
- Dos casos investigados pela PJ, só em 15% deles o agente do crime foi um só indivíduo, porque em 32,64% os agentes eram dois indivíduos e em 33,33% das ocorrências os autores foram 3. Este facto pode ser explicado, já que em muitas das ocorrências os agentes dos crimes deslocaram-se em outra viatura, até ao local da ocorrência, e necessitam de deixar, pelo menos um dos elementos do grupo no interior da viatura em que se transportaram (PJ, 2005: 24);
- Os agentes da prática de tal actividade criminosa, em grande maioria são do sexo masculino (PJ, 2005: 26);
- As vítimas são sobretudo do sexo masculino (PJ, 2005: 26);
- Os agentes do crime são sobretudo nacionais, seguidos dos países da língua oficial portuguesa (PJ, 2005: 28);
- Em 84% dos inquéritos as vítimas encontravam-se sozinhas (PJ, 2005: 29);
- O escalão etário das vítimas é entre os 20 e os 25 anos, seguido de pessoas com mais de 65 anos (PJ, 2005: 57);
- De todos os inquéritos investigados verificou-se que em 33% das ocorrências as viaturas roubadas, por este modus operandi, foram empenhadas posteriormente na prática de outros ilícitos (PJ, 2004: 31), como se apresenta no quadro seguinte:

Actividade ilícita:	Locais:	Nº. de Ocorrências:
Tráfico e viciação de veículos	-----	1
Assaltos:	- Posto de Abastecimento de combustível	7
	- Ourivesarias	3
	- Farmácia	1
	- Carrinhas de Valores	2
	- Estação dos CTT e lojas telemóveis	1 (cada)
	- Agências Bancárias	6
	- Lidl e Estabelecimento Philip	1 (cada)
	- Roullot bar e café	2 e 1

- O recurso à violência²⁴ na prática deste tipo de crime leva a que as vítimas em 66,67% das ocorrências não consigam indicar as características dos autores²⁵, sendo que nas restantes ocorrências (33,33%) indicam as características dos autores. Do total das ocorrências, em 33,33% delas os agentes dos crimes são de raça negra e em 7,69% das ocorrências os agentes dos crimes são do leste europeu (PJ, 2004: 31);
- Os jogos de vídeo, como por exemplo o “Grand Theft Auto III” exercem uma influência negativa junto dos adolescentes e de certa forma predispõem as pessoas para a prática deste tipo de criminalidade (PJ, 2006: 7);
- Na zona da responsabilidade da Directoria da PJ do Porto, este tipo de criminalidade em 2005, aumentou cerca de 60% (PJ, 2006: 68);
- As categorias do “carjacking” são: roubos com deslocação a ATM; bloqueamento de via; semáforos e trânsito; no decorrer de assaltos; abalroamento ou simulação de acidentes; namorados; táxis (PJ, 2006: 69); barragem de estrada ao carro da vítima; colocação de um papel no vidro traseiro da viatura da vítima obrigando-a a sair da viatura.

Por tudo o que foi exposto, este é um tipo de criminalidade que minimiza, certamente, a teoria dos “efeitos positivos” da criminalidade (Consultar DIAS, 1992: 259).

5. Estudo de caso – Brigada Territorial 4

A Brigada Territorial 4 articula-se em 6 Grupos Territoriais e 20 Destacamentos Territoriais.

²⁴ O Direito à Integridade Pessoal, abrange a integridade moral e a integridade física (Art. 25.º, nº 1 da CRP). Todas as pessoas pelo facto de o serem gozam deste direito. Todas as pessoas têm o direito de não serem agredidas ou ofendidas, no corpo ou no espírito, por meios físicos ou morais. A protecção absoluta deste direito não é apenas espelhado na forma enfática da CRP (... é inviolável, nº1 do Art. 25 CRP), como também no CP (Arts. 143 e ss). A protecção é tal que mesmo na vigência dos estados de excepção constitucionais, tal direito não pode ser afectado (Art. 19.º, nº 6 CRP).

A análise ao número de ocorrências de roubo de viaturas, com o modus operandi de “carjacking” foi feita, conforme descrito, através dos dados relatados em 149 RELIM’s²⁶ dos anos de 2005 e 2006. Com o objectivo de se dar uma melhor percepção do fenómeno nesta zona de acção, para além dos dados dos RELIM’s serão apresentadas informações da PJ²⁷, em complemento.

Em 2005, na área da BTER4 ocorreram 73 dos crimes em análise e no ano de 2006, ocorreram 66, verificando-se um decréscimo de cerca de 17,8% das ocorrências.

Como também já foi referido, o recurso a armas de fogo (30% pistolas (GNR, 2006:7)) pelos autores deste tipo de criminalidade grupal, pela violência associada e crimes conexos, como seja por exemplo, o sequestro das vítimas, possível tráfico e viciação de viaturas, origina a que por lei seja atribuída a investigação criminal à Polícia Judiciária.

A informação que se segue foi complementada e recolhida após a análise minuciosa de gráficos com dados estatísticos, que por questões profissionais serão omitidos.

Da análise do fenómeno na BTER4, constatamos o seguinte:

a. Quanto à distribuição de ocorrências por mês

A este nível verifica-se que os meses de Outubro a Janeiro, nos anos em análise, representam o período temporal, onde existem mais ocorrências (30,2 %), seguido dos meses de Julho e Agosto.

Se for tido em conta a estação do ano onde existem mais ocorrências destaca-se o Inverno.

b. Distribuição das ocorrências por período horário

O período do dia onde se verificam mais ocorrências, nos anos em análise é entre as 24 horas e as 05H00, com cerca de 52,5 % do total de ocorrências, destacando-se

O Direito à integridade física e psíquica é um direito pessoal e irrenunciável. Nas relações provadas, este direito é tido em conta no CC (Direitos de personalidade), no plano criminal nos crimes de ofensas corporais e nos crimes contra a honra, difamação, calúnia e injúria (Canotilho, 2007: 454 e 455). No mínimo a violação do exposto exige a intervenção com eficiência das Forças de Segurança e autoridades Judiciárias.

²⁵ O medo infligido provoca pânico nas vítimas, que são sujeitas a violência e impede que as mesmas consigam, em fase posterior, indicar as características e meios utilizados pelos autores dos crimes.

²⁶ RELIM – Relatório Imediato. Sempre que existe uma ocorrência policial de relevo o escalão de comando que tomou conta da ocorrência é obrigado a reportar a mesma, ao escalão superior, através de RELIM. Com este procedimento toda a cadeia hierárquica, incluindo o Estado-Maior tem conhecimento do sucedido.

²⁷ Ao nível da informação pormenorizada dos autores e vítimas, deve-se dar especial atenção e mesmo referência aos dados da PJ, uma vez que, é a esta Polícia que é atribuída a investigação. Naturalmente, que em fase de inquérito criminal os dados recolhidos se aproximam mais à realidade.

nos dois anos o período entre as 02H00 e as 03H00, com 22 ocorrências e entre as 01H00 e as 02H00, com 17 ocorrências.

c. Agentes do crime

Neste âmbito constata-se que cerca de 93,5 % das ocorrências são praticadas por mais de um autor. Do total de ocorrências em análise 78,4% foram praticadas por grupos de indivíduos com 2 a 4 elementos. Este facto está fundamentado internacionalmente e nacionalmente. Não será despropositado considerar que este tipo de criminalidade é praticada em geral por mais do que um indivíduo em virtude de precisarem de mais elementos, quer para manietar as vítimas, quer para controlarem a zona envolvente.

Não nos podemos esquecer que, segundo os dados da PJ, o grupo etário dos agentes deste tipo de criminalidade é sobretudo da faixa etária entre os 21 e os 30 anos²⁸, são sobretudo do sexo masculino e de nacionalidade portuguesa. Ainda relativamente aos autores e no que diz respeito à origem etnográfica destacam-se os indivíduos de ascendência africana em Lisboa e caucasiana no Norte.

Em mais de 90% das ocorrências os agentes dos crimes fizeram recurso de armas de fogo, e em 56,1 % das ocorrências actuaram com gorro.

Em Portugal, após consulta da base de dados da PSP, sobre viaturas furtadas constata-se que as viaturas roubadas, segundo este modus operandi, acabam por ser recuperadas, em média, ao fim de 5 dias. Deste dado pode-se inferir que os agentes de tal criminalidade não utilizam as viaturas roubadas, para as traficar, à semelhança do que acontece em outros países da Europa. Sabe-se que, por vezes, as viaturas de gama alta roubadas são, posteriormente, parqueadas em zonas de condomínios privados, com o objectivo de passarem despercebidas e para se ganhar tempo de planeamento de futuras acções criminosas, onde naturalmente, as viaturas serão empenhadas.

Sempre que o objectivo dos criminosos é roubar viaturas, pelo “modus operandi” de “carjacking”, com a finalidade de as empenharem no roubo com remoção de caixas de ATM²⁹, os modelos de viaturas procuradas são de gama alta e com a mala bagageira de grandes dimensões.

²⁸ Já para a PSP o grupo etário dos autores situa-se entre os 25 e os 44 anos (PSP, 2006)

²⁹ Consideramos que as caixas de ATM deveriam estar dotadas de sistemas de alarme. Esta deveria de ser uma obrigação legal.

As vítimas são abordadas sobretudo em locais públicos, no interior ou imediações das viaturas. Na área da BTer4 em duas ocorrências as vítimas foram abordadas a saírem da garagem da sua residência e outras situações houve em que os autores se fizeram passar por militares da BT, ou pediram boleia, ou simularam acidentes ou embateram com outra viatura na traseira da viatura das vítimas, ou inclusive bloquearam a viatura que pretendiam roubar.

d. Vítimas (número e escalão etário)

A este nível constatou-se que as vítimas são essencialmente homens, do mesmo escalão etário dos agentes dos crimes (o escalão etário que se segue é de mais de 65 anos), e que em grande parte das situações encontravam-se sozinhas no interior ou nas imediações das viaturas. Existe um número considerável de ocorrências que envolvem casais de namorados, no interior das viaturas, parquedeadas em locais ermos.

A nacionalidade das vítimas é sobretudo portuguesa.

e. Ocorrências por marcas de viaturas

Na área da BTer 4 das 146 viaturas roubadas, nos dois anos, pelo modus operandi de “carjacking”, 85 delas foram em 2005 e 61 no ano de 2006. Cerca de 69,4% das viaturas roubadas são das marcas Audi (18,4%), Mercedes (17,8%), BMW (10,9%), Opel (8,9%), Renault (7,3%) e Seat (6,1%).

f. Distribuição das ocorrências por Destacamentos.

A zona de responsabilidade da BTer 4 onde ocorrem mais ocorrências deste género é no Destacamento de Santo Tirso (33,8%). Segue-se o Destacamento de Gaia (21,3%), o Destacamento de Matosinhos (13,2%), o Destacamento de Felgueiras (10,3%), o Destacamento de Barcelos (8,8%), os Destacamentos de Póvoa do Lanhoso, Braga e Penafiel (todos com 2,9%), e por último, os Destacamentos de Viana do Castelo e de Guimarães (2,2%). Este tipo de criminalidade é praticado, em regra, junto dos itinerários principais, a fim de permitir uma fuga rápida (GNR, 2004: 7).

Ao nível das áreas de cada Destacamento, e nas localidades onde se registaram mais do que uma ocorrência, a realidade é a seguinte:

- Na ZA do Destacamento de Santo Tirso destaca-se a localidade de Vila do Conde com 18 ocorrências e da Trofa com 13;
- No Destacamento de Gaia destaca-se, sobretudo Arcozelo, com 13 ocorrências;
- No Destacamento da Maia destaca-se Maia, com 11 ocorrências;
- No Destacamento de Felgueiras destaca-se Paços de Ferreira, com 7 ocorrências;
- No Destacamento de Barcelos destaca-se Vila Nova de Famalicão, com 7 ocorrências.

Os Destacamentos que não foram mencionados não registaram ocorrências.

6. O perfil do criminoso

De toda a informação recolhida nas Forças de Segurança (cfr com apêndice I), concluímos relativamente ao perfil do criminoso o seguinte: Os agentes deste tipo de crime são homens, essencialmente de nacionalidade portuguesa, seguidos por indivíduos de nacionalidade dos PALOP, com idades entre os 21 e 44 anos de idade. Em Lisboa destaca-se a etnia negra dos autores, enquanto no Porto a etnia caucasiana.

Os crimes são praticados na maioria dos casos no Inverno por grupos de mais de dois indivíduos, no período entre as 22H00 e 05H00. Neste período sobressai em termos de número de ocorrências o período entre as 01H00 e as 03H00.

O cruzamento da informação disponível indica-nos que os agentes, deste tipo de criminalidade, actuam com gorro e fazem recurso de armas de fogo, afectando física e psicologicamente as vítimas.

As vítimas, sobretudo homens, do mesmo escalão de idade que os agentes dos crimes, são abordadas quando estão sozinhas, junto das viaturas ou no interior da mesma, aquando na via pública.

A motivação dos agentes dos crimes é utilizarem a viatura roubada, para transporte e cometimento de novos crimes: deslocamento com vitimas a ATM, assaltos a Postos de abastecimento de combustível ou a agências bancárias, etc.

No modus operandi os autores podem bloquear a via às vítimas; abordarem as vítimas: nos semáforos e trânsito; decorrer de assaltos; abalroando a viatura das vítimas; simularem acidentes; namorados; taxistas ou ainda fazerem-se passar por elementos das Forças de Segurança.

7. Política Criminal

Uma sociedade “minada” pelo vandalismo, desordem, impunidade, e insegurança, certamente que não atingirá os grandes objectivos de um Estado de Direito Democrático: Segurança e Bem-Estar das populações (Valente, 2004: 83).

Qualquer fenómeno criminógeno, para ser entendido exige um estudo aprofundado. O estudo do crime, deve ser analisado segundo uma trilogia de ciências: a dogmática jurídico-penal; a criminologia que nos ajuda a entender as causas e a realidade da criminalidade que pretendemos estudar, e por último a Política Criminal³⁰, fundamental para a compreensão da análise que queremos realizar. É a Política Criminal em complemento à criminologia que define estratégias de controlo social e previne o crime (Chambel, 2004: 54).

As ciências que compõem a trilogia, actualmente estão autónomas, vivendo ligadas por uma necessidade de complementaridade, para a execução do Direito Penal.

Segundo Mezger, a Política Criminal deve incluir medidas estaduais de prevenção e combate ao crime, no entanto, para Lefrenz esta política deve preocupar-se com o que se deve reagir e como reagir.

Actualmente, o grande desafio da Política Criminal é adequar os modelos de policiamento à prevenção criminal (Chambel, 2004: 55), com o objectivo de melhorar a segurança pública³¹.

Para os autores do trabalho, o modelo de policiamento a adoptar, para fazer face a este tipo de criminalidade é o comunitário³². No que diz respeito à zona de acção em estudo da GNR, salvo melhor opinião, dever-se-ia realizar um trabalho pró-activo, se é que não é realizado, baseado em Estudos de Situação da BTer4 ou do Comando-Geral, em relação ao fenómeno.

³⁰ Política Criminal – “é como ensina, Fran Von Liszt, um conjunto sistemático dos princípios fundados da investigação científica das causas dos crime e dos efeitos da pena, segundo os quais o Estado deve levar a cabo a luta contra o crime por meio da pena e das instituições com esta relacionadas, em que o seu único objecto inclinava-se para o crime” (Chambel, 2004: 54).

³¹ Segurança Pública - “deve ser assim compreendida como um estado anti-delitual em fase de preservação ou restabelecimento da convivência social, permite a todos gozarem dos seus direitos exercerem as suas actividades sem perturbações de outrem, como resultado da observância dos preceitos titulados pelas normas penais incriminadoras, sendo esta tarefa a chamada polícia de segurança (Miranda, 2003: 15).

³² O Policiamento Comunitário – o que se designa por polícia de proximidade exige o envolvimento da população na luta contra a criminalidade (Chambel, 2004: 57).

“Garantir a segurança das pessoas e dos bens é certamente a primeira missão do Estado. Mas o Estado não poderá cumprir esta missão se todos e cada um dos cidadãos não se sentirem parte integrante da sociedade através do Estado...” (Teixeira (a), 2002: 25)

Nestes estudos devem ser identificados os locais onde ocorreram mais ocorrências para que seja intensificado o patrulhamento nos mesmos. Todo o trabalho policial realizado deve envolver as populações, juntas de freguesia, igrejas, escolas, Câmaras Municipais, bem como o site da Guarda, no sentido de ser difundida a informação necessária.

Naturalmente, que os Núcleos Escola Segurança, os Núcleos de Investigação Criminal e os Comandantes dos Postos, Destacamentos e Grupos Territoriais desempenham um papel fundamental, no contacto com as autoridades administrativas e na promoção de acções de sensibilização. O objectivo destas acções ou futuros programas deve ser o de proteger as vítimas e controlar as fontes de perigo.

O até então exposto, pode ser reforçado com o descrito no Artigo 16.º da LSI³³, onde se afirma que as actividades de prevenção criminal são desenvolvidas com recurso a medidas de polícia, de natureza preventiva, como a vigilância e a fiscalização de certas actividades, lugares e estabelecimentos que possam favorecer a prática de crimes. As Forças de Segurança podem ainda desenvolver actividades de vigilância de pessoas, por tempo limitado.

Não existem dúvidas que a prevenção³⁴ deste tipo de criminalidade, só se consegue através de uma actuação multidisciplinar, de uma boa coordenação entre as Forças de Segurança e de uma proficiente investigação criminal, que segundo Manuel Valente é a “trave mestra” da segurança num Estado de Direito Democrático (Valente, 2004: 81). No âmbito da investigação criminal temos perfeita consciência da proficiência da PJ, pelo que existe a necessidade de melhorar a PREVENÇÃO.

As polícias têm o dever de actuar antes do Direito Penal, que só deve ser aplicado quando outros instrumentos de controlo social forem ineficazes ou insuficientes para a protecção dos bens jurídico-penais (Torrão, 2000: 115).

Estamos convencidos que o crime de roubo, na futura lei de política criminal anunciada vai ser um crime de prevenção e investigação prioritária.

³³ Lei de Segurança Interna - Lei 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril

³⁴ Prevenção da Criminalidade – “abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação” (Conselho de Segurança da EU, 2001, art.1.º)

Capítulo III - CONCLUSÃO

As actividades das organizações criminosas fazem-se sentir para além das fronteiras dos Estados de origem, e com elas são importados os *modus operandi* e inclusive o nome usual dos crimes. Todo este fenómeno é justificável, quer pelas teorias da criminologia, que nos dizem que os criminosos aprendem os *modus operandi*, quer pela Era da Informação.

O “**carjacking**” é definido como uma ocorrência em que um ou mais agentes (carjakers) do crime tira (m) a viatura automóvel aos seus ocupantes ou pretensos ocupantes (vítimas), pelo uso da força. Este tipo de crime pressupõe também o emprego de uma elevada carga psicológica sobre as vítimas, de que resulta um forte incremento do sentimento de insegurança nas populações, potenciado pela forte divulgação nos media.

O roubo de viaturas, pelo *modus operandi* de “carjacking” remonta ao ano de 1912, em **França** e teve franco desenvolvimento nos anos 80, nos EUA.

Em 1993 foram indicadas nos EUA, as seguintes teorias de explicação do “carjacking”: teoria das medidas anti-ladrão implantadas pelos fabricantes das viaturas; teoria económica, baseada no valor venal das viaturas; teoria do desespero, baseada na urgência do dinheiro dos agentes dos crimes que os leva a roubar viaturas para as venderem e para cometerem outros crimes; teoria da oportunidade caracterizada pela existência em determinados momentos das situações com boas viaturas e vítimas vulneráveis; teoria da arrogância, em que os autores pensam que são invencíveis e as armas falam por eles próprios; teoria sociológica em que se pensa que se a lei americana de posse de armas fosse mais restritiva, os casos de “carjacking” diminuíam e ainda a teoria da despersonalização em que os “carjackers” perderam por completo o respeito pela vida humana.

A situação actual no nosso país permite-nos afirmar que das teorias referidas, as que mais se aplicam são a teoria do desespero, baseada na urgência do dinheiro dos agentes dos crimes que os leva a roubar viaturas para cometerem outros crimes, a teoria da oportunidade caracterizada pela existência em determinados momentos das situações com boas viaturas e vítimas vulneráveis e a teoria da arrogância, em que os autores pensam que são invencíveis.

Em Portugal, como nos outros países destacam-se como principais causas, do desenvolvimento deste tipo de criminalidade importada as seguintes: legislação comunitária que obriga os fabricantes de carros a equipar as viaturas com sofisticados

meios anti-furto, que dificultam o furto e promovem o roubo e a existência de uma subcultura juvenil de cariz urbana, que também pode estar a ser influenciada de certa forma pelos vídeo jogos, tipo “Grand Theft Auto III”, e pelos filmes violentos. Acrescido ao exposto, surge-nos a convicção que nos criminosos existe um certo sentimento de impunidade, que os motiva, de forma exponencial, à prática delituosa.

Para a Europol, a criminalidade organizada³⁵ em determinados países esta directamente relacionada com o tráfico de viaturas, sendo o “carjacking” um modus operandi para o roubo e consequente tráfico. Em Janeiro de 2006, a Europol relatou que estima que na UE são traficadas em média cerca de 45.000 viaturas, e que o lucro da actividade criminosa é de aproximadamente de 6.75 Biliões de Euros, por ano.

Para Helena Carrapiço, dentro da criminalidade organizada surge o tráfico diverso, e neste é abordado o tráfico de viaturas e o “carjacking”.

O roubo de viaturas, através do modus operandi de “carjacking” é classificado como criminalidade violenta, sobretudo devido à violação do direito à integridade pessoal das vítimas. A referida violação atinge a integridade moral e a integridade física (Art. 25.º, nº 1 da CRP). A protecção absoluta deste direito não é apenas espelhado na forma enfática da CRP (“...é inviolável.” - nº1 do Art. 25 CRP), como também no CP (Arts. 143 e ss). Este tipo de criminalidade é também considerado grupal, porque em grande parte das ocorrências os agentes do crime, são mais que dois.

Pelas consequências infligidas às vítimas e pelo alarme social que este tipo de criminalidade provoca deve ser, uma preocupação para qualquer Força de Segurança. A importância de se analisar este tipo de criminalidade importada e os efeitos que provoca na população e nas vítimas em particular, é relevante para a consequente Política Criminal e segurança pública.

Estes são aspectos que podem ser incluídos na futura lei de Política Criminal.

Ao serem utilizadas geralmente armas de fogo, pelos autores deste tipo de criminalidade e por as vítimas, por vezes, serem sequestradas, a investigação, na generalidade dos casos, compete à PJ.

De toda a informação recolhida nas Forças de Segurança, concluímos relativamente ao perfil e modus operandi dos criminosos o seguinte: Os agentes deste tipo de crime são homens de nacionalidade portuguesa, seguidos por indivíduos de nacionalidade

³⁵ Ver Proposta de Decisão - Quadro do Conselho de Segurança da EU – Luta contra a criminalidade organizada.

dos PALOP, com idades entre os 21 e 30 anos de idade. As últimas ocorrências indicam-nos que a idade dos autores, sobretudo em Lisboa tem baixado para os 19 anos.

Em Lisboa destaca-se a etnia negra dos autores, enquanto no Porto a etnia caucasiana.

Este tipo de criminalidade é praticado sobretudo nos meses de Inverno, sendo aleatório o dia da semana e, em regra, é praticada junto de bons itinerários, a fim de permitir fugas rápidas.

Os crimes são praticados na maioria dos casos em grupos de mais de dois indivíduos, no período entre as 22H00 e 05H00. Neste período sobressai em termos de número de ocorrências o horário entre as 01H00 e as 03H00.

O cruzamento das informações indica-nos que os agentes deste tipo de criminalidade, actuam com gorro e fazem recurso de armas de fogo, sobretudo pistolas.

As vítimas são sobretudo homens, do mesmo escalão de idade que os autores dos crimes, seguidas pelas que se inserem no escalão etário de mais de 65 anos e são, geralmente, abordadas na via pública quando estão sozinhas, junto das viaturas ou no interior da mesmas.

A motivação dos agentes dos crimes é utilizarem a viatura roubada, para transporte e cometimento de novos crimes: deslocamento com vitimas a ATM, assaltos a Postos de abastecimento de combustível ou a agências bancárias, etc. Por vezes, as viaturas de gama alta roubadas são, posteriormente, parqueadas em zonas de condomínios privados, com o objectivo de passarem despercebidas e de se ganhar tempo, para planeamento de futuras acções criminosas.

Em Portugal o período médio de recuperação de viaturas roubadas, por este modus operandi é de 5 dias, o que serve de sustentação às Forças Policiais, para afirmarem que a motivação dos agentes destes crimes não é o tráfico de viaturas.

No modus operandi os autores podem bloquear a via às vítimas; abordarem as vítimas: nos semáforos e trânsito; no decorrer de assaltos; abalroar a viatura das vítimas; simularem acidentes ou avarias; namorados; passeadeiras; ocultação do vidro traseiro; taxistas ou ainda fazerem-se passar por elementos das Forças de Segurança.

Relativamente às viaturas alvo destacam-se ultimamente as marcas Audi, seguida da marca Mercedes.

Quanto à Brigada Territorial 4 a zona de acção onde ocorrem mais ocorrências deste género é no Destacamento de Santo Tirso, com particular destaque em Vila do Conde e Trofa. Os dados recolhidos na BTer 4 confirmam, na generalidade as informações existentes na PJ, e na PSP.

Não existem dúvidas que a prevenção deste tipo de criminalidade, só se consegue através de uma actuação multidisciplinar, de uma boa coordenação entre as Forças de Segurança e de uma proficiente investigação criminal, que segundo Manuel Valente é a “trave mestra” da segurança num Estado de Direito Democrático.

O policiamento comunitário das zonas consideradas de risco tem de ser uma realidade e a rápida difusão da notícia das ocorrências, entre Forças Policiais deve ser eficaz, bem como o registo das ocorrências.

A prevenção deste tipo de criminalidade, só se consegue, em nossa opinião, através de uma lei penal dissuasora.

Ainda no que diz respeito à política criminal deve ser dada primazia à prevenção, através de campanhas de informação e sensibilização das populações e conjugados esforços junto dos fabricantes de automóveis, para que as viaturas sejam dotadas de equipamentos de localização.

Os nossos cerca de dezasseis anos de experiência profissional permite-nos antever que o “carjacking” seja, em Portugal, o “crime do ano 2008/2009”.

Pensamos que a realização de um estudo, através de entrevistas a agentes deste crime presos, não seria despropositado, para nos apercebermos das verdadeiras motivações.

Esperemos que a nova “moda” não seja o “homejacking”!

Apêndice II – Conselhos Policiais e informação a divulgar às populações

ÁREAS A EVITAR:

- Áreas de elevada criminalidade.
- Áreas rurais ou com pouco tráfego, mal iluminadas e propícias a simulações onde a vítima tem dificuldade em pedir auxílio.
- Entroncamentos, onde se tem que parar a viatura, dentro das pequenas povoações.
- Áreas isoladas dos parques de estacionamento grátis, em zonas periféricas de centros comerciais ou casas de diversão nocturna.
- Estradas de acesso a residências e portões.
- Engarrafamentos ou áreas congestionadas.
- Bairros residenciais pouco movimentados e pouco iluminados, onde os residentes se preparam para estacionar ou entrar para o veículo.
- Estações de serviço isoladas e abertas durante a noite.
- Imediações de ATM, locais onde as pessoas, durante a noite se deslocam para levantar dinheiro.
- Locais ermos, com pouco movimento de pessoas, frequentados por casais de namorados.

MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Ao aproximar-se do veículo, deve ser prestada a máxima atenção a tudo o que o rodeia.
- Evite estacionar em locais ermos e/ou com fraca iluminação.
- Evite demonstrar a intenção de entrar ou sair do veículo, não devendo ser exibidas as chaves ou o controlo remoto do mesmo.
- Deve conduzir sempre com as portas trancadas e os vidros da viatura subidos.
- Se tiver telemóvel, tenha a garantia que tem a bateria carregada e leve-o sempre consigo.
- Procure conduzir mantendo uma distância segura entre o carro que segue à sua frente. Isto dar-lhe-á espaço para uma fuga de emergência.
- Se for abordado por um ou mais indivíduos estranhos e suspeitos procure fugir com a viatura e utilize os sinais sonoros para atrair atenções.

- Podem haver situações em que os suspeitos lhe façam sinais alertando-o para um qualquer falso problema na sua viatura (pneus, portas, etc.). Nestes casos, procure certificar-se que o problema realmente existe, mas num local onde se sinta seguro.
- Se for vítima de “carjacking”, não resista. Logo que possível, e em segurança, ligue via 112 e procure auxílio.
- Procure memorizar todas as características fisionómicas dos suspeitos, tipo de roupa que vestem, meios utilizados, pronúncias, sotaques, viaturas em que seguiam, etc.
- Tenha as chaves preparadas quando se aproxima do seu veículo, evitando perder tempo a abrir a viatura.
- Observe sempre o interior do carro antes de entrar nele.
- Tente escolher horas e itinerários que lhe pareçam seguros.
- Mantenha a sua viatura em bom estado, de forma a evitar avarias e, consequentemente a sua inopinada imobilização.
- Procure itinerários diferentes, de forma a dificultar um eventual planeamento do assalto.
- Não pare para ajudar desconhecidos, ajude as pessoas preferivelmente, comunicando às autoridades logo que possível, a ocorrência que constatou.
- Sempre que possível, faça-se acompanhar por alguém quando conduz, ou quando se desloca até à sua viatura.
- Considere a possibilidade de equipar a sua viatura, com equipamento de localização.

O QUE FAZER NO CASO DE SER VÍTIMA DE CARJACKING

- Na maior parte dos casos, os assaltantes estão apenas interessados no veículo.
- Tente manter a calma. Não olhe fixamente para o assaltante por forma a que pareça agressivo para evitar que ele utilize violência.
- Não resistir, deixe o veículo livremente.
- Ouvir com atenção as indicações que lhe são dadas.
- Não fazer movimentos bruscos ou repentinos que possam indicar ao assaltante que pretende resistir ou atacá-lo.
- Manter as suas mãos à vista, avisando antecipadamente o assaltante de todos os movimentos que vai fazer.

- Alertar o assaltante que existem crianças presentes. Este pode centrar-se no condutor e não se aperceber que existem crianças.
- Na maior parte das vezes é provavelmente mais seguro deixar o veículo ao assaltante.

Após :

Em primeiro lugar - Segurança:

- Tenha sempre consigo o telemóvel.
- Vá imediatamente para um local seguro.

Em segundo lugar - Relatar o crime:

- Contacte as autoridades através do 112.
- Descreva o sucedido.
- Descreva os assaltantes. Tente lembrar-se do sexo, raça, idade, cor do cabelo e dos olhos, roupa e outros sinais característicos.
- Descreva o veículo do assaltante. Anote a matrícula, se possível, a cor, marca, modelo e ano, assim como outras marcas e características.

**8. PLANO ESTRATÉGICO PARA O SÍTIO
DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
- www.gnr.pt**

“Gestão Estratégica é o Processo de análise do meio envolvente e da empresa, tendo em vista suportar as decisões estratégicas e operacionais de forma a executar eficazmente essas estratégias”

(Estratégia Lusitana - Dias)

PELOS: CAPITÃO GNR/INF.^a MÁRIO GUEDELHA
CAPITÃO GNR/INF.^a PAULO GONÇALVES
CAPITÃO GNR/INF.^a PAULO SANTOS

Trabalho elaborado no Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR 2007/08,
no IESM, no âmbito da cadeira de Gestão Estratégica

(Bibliografia omitida)

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança com implementação nacional, cuja missão se insere no quadro da segurança interna. Neste âmbito, não estando alheia ao impacto que as tecnologias de informação têm em todos os quadrantes da sociedade vem desenvolvendo, desde 2000, um sítio oficial de promoção de imagem e acesso privilegiado de serviços, conteúdos, informações e notícias caracterizadoras de uma força de segurança que se propõe reforçar em permanência as relações de proximidade com os seus concidadãos.

Neste processo importa:

- Ultrapassar a falta de confiança nos acessos on-line dos cidadãos portugueses em geral;
- Superar o deficit de serviços de segurança disponibilizados on-line.

Visando distanciar-se dos seus concorrentes, de forma a afirmar-se como a “A Força de Segurança Nacional” prestadora de serviços de segurança de superior qualidade, a principal estratégia é promover relações de proximidade e confiança, garantindo a crescente fidelização com a “Sociedade de Informação” e aumentar, em número e em qualidade, serviços de segurança on-line.

Para tal, importa desenvolver as seguintes ideias-força:

- Implementar serviços de segurança on-line, potenciando simultaneamente a sua usabilidade;
- Ser garante da cidadania digital, prestando um serviço policial de proximidade electrónica;
- Promover a confiança dos utilizados, potenciando a fidelização ao sítio através de estratégias de diferenciação relativamente às demais forças e serviços de segurança.

CAPÍTULO I - A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

1.1. CARACTERIZAÇÃO

A Guarda Nacional Republicana, Força de Segurança secular, é um pilar fundamental da execução da política de Segurança Interna e assume como valores mais profundos a defesa intransigente do Estado de direito democrático e dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, estabelecidos na Constituição da República e nos Tratados Internacionais de que Portugal é parte.

No âmbito do sistema de segurança e defesa a Guarda é uma força de segurança com uma missão geral de polícia, composta por cerca de 26 000 militares e com atribuições e poderes de actuação em todo o país, assumindo responsabilidade directa pela garantia da segurança, da paz e da tranquilidade públicas em cerca de 95% do território nacional, servindo mais de 60% da população residente e acompanhando os grandes movimentos sazonais de pessoas.

À dimensão humana, junta-se a dimensão territorial da segurança, pelo preenchimento do espaço entre todos os aglomerados populacionais e a vigilância da extensa costa marítima portuguesa, que é também fronteira externa da União Europeia. (Tenente-Coronel Timóteo Pedroso:2004).

A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da Lei.

1.2. O DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA

A Guarda encontra-se articulada numa Estrutura de Comando, nas Unidades e no Estabelecimento de Ensino. A Estrutura de Comando compreende o Comando da Guarda e os Órgãos Superiores de Comando e Direcção.

Neste âmbito, o Departamento de Informática da GNR encontra-se integrado e subordina-se funcionalmente ao Comando do Comando Operacional.

O Departamento de Informática é o órgão por excelência de Tecnologias de Informação da GNR e tem por missão:

- Colaborar na definição, controlo e gestão dos sistemas de informação e na elaboração dos planos de informática, de harmonia com as orientações estabelecidas;
- Promover a implantação dos meios necessários aos apoios informáticos, nomeadamente nas propostas de aquisição de bens e serviços e no recrutamento, selecção e formação do pessoal técnico;
- Promover continuamente a rentabilização dos sistemas informáticos implantados, coordenar as suas actividades e planear e orientar as acções de racionalização das estruturas administrativas, propondo métodos e procedimentos consentâneos com os sistemas criados;
- Representar a Guarda nas actividades externas de âmbito informático.

1.3. O SÍTIO OFICIAL DA GNR (www.gnr.pt)

A Guarda tendo-se consciencializado, desde a 1ª implementação do seu Sítio Oficial em 2000, da importância da Internet como força motriz de inovação, donde emergem todo o género de actividades e relações sociais, tem vindo a redefinir o seu sítio oficial em termos organizativos, de conteúdos e de serviços.

Neste contexto, a Guarda tem vindo a enveredar esforços no sentido de desenvolver e manter um Sítio Oficial que promova a sua imagem e que simultaneamente seja uma forma de acesso privilegiado de serviços e informações, caracterizadoras duma Força de Segurança que se propõe reforçar em permanência as relações de proximidade com a Sociedade de Informação e do Conhecimento.

1.4. LÓGICA EVOLUTIVA

O Sítio Oficial da GNR (www.gnr.pt) sofreu uma evolução gradual e lógica, passando por várias fases desde a sua criação. Sistematizando esta evolução vamos agora caracterizar as 4 versões de evolução do sítio da Guarda desde a sua criação no ano de 2000.

1ª Versão (Ano – 2000)

A 1ª versão do Sítio Oficial da Guarda foi implementado e disponibilizado pela 1ª vez na Internet em 2000. Neste período a Guarda visava, com o seu sítio, dar a conhecer a Instituição no Ciberespaço. O Sítio disponibilizava fundamentalmente informações

relativamente à missão e organização do sistema de forças da GNR, sendo materializado apenas por conteúdos estáticos, não oferecendo serviços on-line ao cidadão. Esta versão do sítio não comportava quaisquer mecanismos ou processos de sistematização que fomentassem a actualização de conteúdos.

2ª Versão (Ano 2001)

Com a necessidade de fazer evoluir o sítio de uma concepção monolítica e estática para um sítio de conteúdos e informações policiais multifacetados em actualização permanente, caracterizadores da Instituição, criou-se um processo de actualização de conteúdos suportada por uma estrutura organizacional capaz de assegurar, aos diversos níveis da hierarquia, o seu envolvimento funcional no modelo geral de produção e de actualização do sítio da GNR. Esta intenção efectivou-se disponibilizando aplicativos de administração descentralizados e acessíveis a partir da Internet. Para além destes processos de actualização surgiu uma preocupação em termos de maior comunicação visual com o internauta.

3ª Versão (Ano 2003)

Nesta versão apostou-se na implementação de melhores formas de navegação e de procura rápida de conteúdos, adoptando dinâmicas de acesso à informação ao “1º clique”. Paralelamente, pelo facto do sítio oficial da GNR apenas conter conteúdos e informações policiais, começaram a implementar-se alguns serviços on-line segundo as orientações da UMIC¹, nomeadamente o serviço on-line de queixa SOS para as áreas do Ambiente e dos Concursos Públicos. Cumulativamente, tornou-se o sítio oficial da GNR também acessível a cidadãos portadores de deficiências.

4ª Versão (Ano 2006)

Com esta versão visou-se tornar ainda mais robusto o acesso fácil a conteúdos e serviços on-line segundo critérios mais eficientes de usabilidade, organização e ergonomia Web. Estes critérios foram definidos a partir de um “Benchmarking” efectuado a sítios congéneres. Adicionalmente, reformulou-se o design do Sítio Oficial para o mesmo reflectir uma Guarda “mais jovem, simpática e fresca”.

1.5. CARACTERIZAÇÃO ESTATÍSTICA

Evolução estatística entre os anos de 2001 e 2007, nos aspectos mais relevantes:

Elementos de Análise	ANO			
	2001	2003	2005	2007
- Média Diária de Hits ²	13.863	55.788	58.678	66.507
- Média Diária de Páginas Visualizadas por Dia	173.393	289.988	323.234	936.564
- Média Diária de Sessões ³	217	774	803	1011
- Duração de cada Sessão	9:32 min	09:45 min	9:39 min	6:59 min

Figura nº 2 (Fonte GNR)

Da análise do Figura nº 2 podemos verificar que a média diária de *hits* apresenta um aumento significativo entre os anos de 2001 a 2003. Entre 2005 e 2007 mantém a tendência para aumentar ainda que, com algum abrandamento.

Pode verificar-se pela análise do Figura nº 2 que a média diária de páginas visualizadas desde o ano de 2001 até ao ano de 2005 não sofreu um aumento significativo. No entanto, registou-se um aumento significativo, entre os anos de 2005 a 2007.

Relativamente ao número diário de sessões constata-se um considerável aumento entre os anos de 2001 a 2003, verificando-se uma estabilização nos aumentos até 2005. De 2005 até aos nossos dias, a tendência é para o crescimento.

Verifica-se pela análise da Figura nº 2 que a duração de cada sessão de navegação no Sítio Oficial da GNR se tem mantido constante entre os anos de 2001 a 2005. A partir do ano de 2005 sofreu uma considerável descida.

CAPÍTULO II - DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

2.1. CARACTERIZAÇÃO DA ENVOLVENTE EXTERNA

2.1.2. ANÁLISE GERAL (TESPE)

✓ (T) TECNOLOGIAS

a) Incremento dos Serviços on-line (evolução da Web 2.0 para a Web 3.0)

² Nº de Cliques que um sítio recebe

³ Cada vez que um site é acedido é iniciada uma sessão

A “**Web 2.0**” constitui a segunda geração da *World Wide Web* – encerra e reforça o conceito de troca de informações e colaboração dos internautas com sítios e serviços virtuais. A ideia é que o ambiente on-line se torne mais dinâmico e que os usuários colaborem para a organização de conteúdo.

A “**Web 3.0**” propõe-se ser, num período de cinco a dez anos, a terceira geração da Internet, visando uma melhor organização e o uso mais inteligente de todo o conhecimento já disponível na Internet.

Na Guarda Nacional Republicana estas realidades tecnológicas podem influir nas estratégias de manutenção e evolução do sítio na internet em duas áreas de razão: por um lado a Guarda tem que acompanhar a evolução tecnológica, sob pena de perder competitividade, por outro deve garantir a transição gradual, permitindo aos cibernautas⁴ a adaptação da sua tecnologia individual (software e hardware).

b) Crescente acessibilidade do Comércio Electrónico em Portugal

O **comércio electrónico** pode ser definido como a realização de transacções de bens e serviços entre computadores mediados por redes informáticas, sendo que o pagamento e ou a entrega dos produtos transaccionados não são, necessariamente, efectuados por via electrónica.

De acordo com esta definição, podem identificar-se dois tipos de actividades distintas dentro do comércio electrónico: uma directa, outra indirecta. Enquanto o **comércio electrónico directo** pressupõe que o pagamento e a entrega dos produtos e serviços encomendados sejam, também, efectuados *online*, o **comércio electrónico indirecto** consiste na encomenda electrónica de produtos e serviços que, pela sua natureza, continuam a ter de ser entregues fisicamente, utilizando-se, para esse efeito, os tradicionais canais de distribuição.

✓ *Business-to-Business (B2B)*;

O comércio *Business-to-Business* (B2B) engloba todas as transacções electrónicas efectuadas entre empresas. Correspondendo, actualmente, a cerca de 90% do comércio electrónico em Portugal.

⁴ Cibernauta – pessoa que navega na Internet

✓ ***Business-to-Consumer (B2C);***

A categoria *Business-to-Consumer (B2C)* corresponde à secção a retalho do comércio electrónico e caracteriza-se pelo estabelecimento de relações comerciais electrónicas entre as empresas e os consumidores finais.

✓ ***Business-to-Administration (B2A);***

O segmento *Business-to-Administration (B2A)* cobre todas as transacções online realizadas entre as empresas e a Administração Pública.

✓ ***Consumer-to-Administration (C2A).***

Por último, o modelo *Consumer-to-Administration (C2A)* abrange todas as transacções electrónicas efectuadas entre os indivíduos e a Administração Pública.

Os dois modelos que envolvem a Administração Pública (B2A e C2A) estão fortemente associados à ideia de modernização, agilização, transparência e qualidade do serviço público, aspectos cada vez mais realçados pela generalidade das entidades governamentais.

No âmbito da actividade da Guarda podemos considerar duas vertentes do comércio electrónico: O *Business-to-Administration (B2A)* e o *Consumer-to-Administration (C2A)*, na medida em que podem ser disponibilizados alguns serviços policiais nas relações administrativas entre empresas particulares e a Guarda Nacional Republicana.

c) Acesso fácil a tecnologias (hardware e software)

Nos últimos anos assistimos a um exponencial aumento da oferta em novas tecnologias, tanto ao nível da comercialização de equipamentos, com na criação de espaços públicos de acesso às referidas tecnologias (*cibercafés, zonas wireless*).

Este aumento na acessibilidade e disponibilidade para o uso das tecnologias de informação pode potenciar o aumento do número de cidadãos que acedem ao site da Guarda. Neste contexto deverá a Guarda potenciar também os seus serviços on-line.

d) Tendência de convergência e integração tecnológica dos serviços

Convergência tecnológica é um termo que, de maneira geral, é utilizado para designar a tendência de utilização de uma única infra-estrutura tecnológica para prover serviços que, anteriormente, requeriam

equipamentos, canais de comunicação, protocolos e padrões independentes.

As tecnologias envolvidas no processo de convergência são, de forma geral, tecnologias modernas de telecomunicações tais como rádio, televisão, redes de computadores e de telefonia.

Através do seu sítio na internet pode a Guarda promover a convergência e integração de diversos serviços policiais, disponibilizando on-line o que de forma física estava dispersa.

✓ (E) ECONÓMICAS

a) **Variação das taxas de juro**

Tem-se constatado que nos últimos tempos a evolução das taxas de juro tem sofrido variações constantes com tendência para a subida, mercê do espectro económico mundial.

A sociedade portuguesa caracteriza-se pelo elevado nível de endividamento. Esta tendência influi directamente no poder de compra dos cidadãos, podendo em última análise reflectir-se na capacidade para a aquisição de meios e serviços tecnológicos, com repercussões lógicas e directas na acessibilidade ao sítio da Guarda.

b) **Variação das taxas de inflação**

O Banco Central Europeu (BCE) estima que a taxa de inflação na zona euro permaneça “significativa acima dos 2%” nos próximos meses, sendo de esperar uma moderação dos preços no decurso de 2008.

Esta estimativa antevê uma diminuição na capacidade de investimento individual dos portugueses. Hierarquizando as prioridades podemos identificar que o acesso às tecnologias de informação (meios e serviços) não se constitui como um bem de primeira necessidade. O crescimento galopante de acesso às novas tecnologias verificados na última década poderá sofrer uma retracção ou abrandamento que, obrigatoriamente, terá repercussões nos acessos e procura de serviços on-line na Guarda Nacional Republicana.

c) Situação económica mundial volátil

A situação económica mundial caracteriza-se pela instabilidade e incerteza. A instabilidade macro económica influencia os indicadores nacionais de

economia, nomeadamente as taxas de juro e as inflações na zona euro. Este indicador relaciona-se com os anteriores e acentua as consequências no poder de compra individual, com as repercussões ao nível das Tecnologias de Informação, anteriormente identificadas.

✓(S) SOCIAIS E CULTURAIS**a) Redução do tempo disponível pela celeridade crescente do ritmo de vida. Nova conceitualização sobre espaço e tempo.**

O processo da globalização modificou o ritmo de vida das pessoas. O processo de gestão individual do tempo requer uma rentabilização máxima que permita o acesso ao grande leque ofertas profissionais, sociais e interpessoais.

O factor tempo assumiu um valor extremo na sociedade da informação e do conhecimento, consubstanciando em último recurso a competitividade.

b) Envelhecimento da População

Com base nas estatísticas e projecções efectuadas pelo Instituto Nacional de Estatística, podemos verificar que a população portuguesa tem envelhecido gradualmente desde 2001.

Segundo a mesma fonte, prevê-se que em 2050 a pirâmide etária nacional esteja invertida, reflectindo o envelhecimento acentuado da população.

c) A sociedade de informação e conhecimento e a infoexclusão

Perante uma crescente implementação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), quer ao nível internacional, quer ao nível nacional, têm vindo a acentuar-se o fenómeno da Infoexclusão. Este fenómeno pode influenciar directamente, para cima ou para baixo, o número de cidadãos que poderão aceder ao sítio da Guarda.

✓ POLÍTICOS E LEGAIS

a) Incremento e consolidação do *e-government*⁵

Portugal está nos primeiros lugares do ranking europeu de *e-government*, o acesso a serviços do governo através da internet.

São dois os critérios que estabelecem o ranking: a disponibilidade dos serviços públicos on-line e a sofisticação desses mesmos serviços. Por exemplo, se permitem interactividade com o cidadão.

A Guarda Nacional Republicana, força de segurança militar integrada na administração pública é também objecto da reforma tecnológica do Estado, devendo acompanhar as medidas governamentais, no sentido de garantir e aumentar a disponibilidade dos serviços públicos on-line.

b) Implementação do SIMPLEX⁶

O programa SIMPLEX pretende orientar a Administração para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas, constituindo-se um objectivo subjacente a toda a simplificação legislativa e administrativa.

Nestes pressupostos devem, também, as políticas de resposta, eficácia e simplificação administrativa da Guarda serem implementadas, de forma a garantir e potenciar a confiança dos cidadãos nos serviços prestados on-line no seu sítio da internet.

c) Criação de programas de distribuição e acesso facilitados das TI's

O Governo tem entregado computadores a beneficiários do Programa Novas Oportunidades, uma iniciativa de formação para adultos que ao longo dos próximos cinco anos pretende abranger um milhão de pessoas, que por esta via, podem completar o 9º ou o 12º ano.

O aumento do número de cidadãos com acesso às novas tecnologias deve ser entendido pela Guarda como um aumento potencial de futuros utilizadores dos seus serviços on-line.

⁵ Também chamado de Governo Electrónico, refere-se à automação das interações governo-cidadão e governo com governo através de plataformas electrónicas.

⁶ Programa do Governo com o objectivo de tornar a Administração mais transparente e facilitar o acesso dos cidadãos e empresas aos serviços públicos

✓ ECOLÓGICAS

Neste sector de análise não são individualizados factores, considerando-se no entanto que a crescente educação e sensibilização ambientais tem repercussões directas em todas áreas anteriormente caracterizadas, pelo que é um factor que se deve manter permanentemente monitorizado.

2.1.3. ANÁLISE SECTORIAL

✓ CLIENTES FINAIS (UTILIZADORES DO SÍTIO DA GUARDA)

Os destinatários finais dos conteúdos e serviços do sítio da Guarda são os cidadãos com interesses ou necessidades nas áreas da segurança, criminalidade e apoio. São procuradas mais informações actualizadas sobre acontecimentos correntes, quer no âmbito policial, quer no âmbito rodoviário.

Referir ainda que a informação relacionada com a instituição é também um local de pesquisa comum. Com a implementação de novos serviços de apoio ao cidadão e disponibilização de legislação tem sido incrementada a procura específica nesta área.

✓ PARCEIROS

No âmbito das parcerias sectoriais podemos referir que a Guarda Nacional Republicana não apresenta uma política consistente, mantendo unicamente referência de hiperligação para outros sítios de interesse e que complementam a informação disponibilizada no seu próprio sítio.

✓ CONCORRENTES

Embora no âmbito do “*core business*” da Guarda Nacional Republicana não sejam facilmente identificados concorrentes, podemos no entanto encontrar em áreas específicas da segurança interna e defesa outros actores com serviços concorrentes de disponibilização de informação on-line.

Com proeminência para o sítio da Polícia de Segurança Pública, destacamos os seguintes concorrentes: Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, SEF, SIS, Autoridade Nacional de Protecção Civil, Marinha Portuguesa.

2.1.4. OPORTUNIDADES (Opportunities) E AMEAÇAS (Threats)

2.1.4.1 OPORTUNIDADES (Opportunities)

- *Aumento da procura de informação;*
- **Aumento do número de pessoas a procurar informação;**
- **O internauta procura comodidade;**
- **Crescente exigência da personalização de conteúdos e serviços;**
- **Valorização da aparência por parte dos clientes;**
- **Crescente sentimento de segurança participada e cooperativa;**
- **Crescente na imagem de marca “*Branding*” das organizações.**

2.1.4.2 AMEAÇAS (Threats)

- **Crescente preocupação com a segurança e privacidade;**
- **Ritmo de vida mais acelerado e encurtamento do tempo disponível.**
Valorização social do factor tempo;
- **O maior aparecimento de novas tecnologias de informação;**
- **Assimetrias no acompanhamento tecnológico;**
- **Digitalização crescente da prestação de serviços no âmbito da segurança.**
O emergir da Cidadania Digital e do Governo Electrónico;

2.1.5. FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)

São factores externos à empresa e são aqueles em que deverá haver um desempenho excelente, dado que são críticos para o cliente, sendo fundamentais para aumentar a probabilidade de sobrevivência (Dias et al:2007:288).

Na sequência da análise anterior foram identificados como determinantes da qualidade do serviço os seguintes factores:

FACTORES DETERMINANTES DA QUALIDADE DO SERVIÇO	
1	Sítio na internet fácil de entender
2	Possibilidade de executar as operações e serviços on-line intuitivamente
3	O sítio corresponde às expectativas de informação
4	A comunicação é feita “à medida”
5	Sítio de confiança
6	Tempo de resposta
7	Aparência visual apelativa
8	Sítio sustentado na inovação
9	Apelação Emocional
10	Completude On-line
11	Vantagem Relativa
12	Imagem Consistente

Destes Factores Determinantes da Qualidade de Serviço emergem os seguintes Factores Críticos de Sucesso (FCS):

Factores Críticos de Sucesso (FCS)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sítio na internet fácil de entender; 2. Possibilidade de executar as operações intuitivamente; 3. Aparência visual apelativa 4. O sítio corresponde às expectativas de informação

2.2. CARACTERIZAÇÃO DA ENVOLVENTE INTERNA

2.2.2.1 PONTOS FORTES (Strengths)

- As áreas de cariz informativo e de serviço policial no sítio da Guarda são acessíveis imediatamente na página de entrada logo ao 1º clique, são fáceis de ler e entender;
- O sítio da Guarda apresenta conteúdos Web mais intuitivos, mais fáceis de aprender e de dominar. *KISS (Keep it simple and stupid)*;
- O sítio da Guarda apresenta uma forma mais fácil de acesso à informação e aos serviços de segurança on-line;

- A Guarda no seu sítio disponibiliza maior quantidade de informação policial alinhada com as expectativas de segurança do cidadão. O cidadão encontra o que procura.
- O sítio tem um aspecto gráfico mais apelativo, em termos de design e de conteúdos gráficos, onde se promove uma imagem de uma Força de Segurança moderna;
- A Guarda apresenta um sítio com melhor navegabilidade, usabilidade e aparência visual que provoca melhores experiências positivas do utilizador;
- A arquitectura conceptual do sítio é coerente, sólida e consistente promovendo e divulgando a imagem da instituição.

2.2.2.2 PONTOS FRACOS (Weaknesses)

- O sítio inspira menor confiança e privacidade nos acessos pelo facto de não ter áreas reservadas;
- O sítio apresenta um tempo de resposta mais longo, quer na disponibilização de informação quer no fornecimento de serviços policiais on-line;
- O sítio detém um número reduzido de fornecimento de informação e prestação de serviços policiais on-line;
- O sítio disponibiliza menos opções para concretizar acções relativas a cada serviço de segurança fornecidos.

2.2.3. COMPETÊNCIAS DISTINTIVAS (CD)

Podem ser definidas como elementos caracterizadores e identificadores de uma empresa perante os concorrentes e perante o mercado, inculindo-lhe características únicas. (Dias et al:2007:291).

Com base na análise comparativa dos pontos fortes consideram-se as seguintes competências distintivas:

- As áreas de cariz informativo e de serviço policial no sítio da Guarda são acessíveis imediatamente na página de entrada logo ao 1º clique, são fáceis de ler e entender;
- Conteúdos Web mais intuitivos, mais fáceis de aprender e de dominar. *KISS (Keep It Simple and Stupid)*;
- A Guarda apresenta um sítio com melhor navegabilidade, usabilidade e aparência visual que provoca melhores experiências positivas do utilizador.

2.2.4. SÍNTESE DOS FACTORES ESTRATÉGICOS

CRITÉRIOS <i>WEBQUAL</i>	Análise Interna		Análise Externa	
	Pontos Fortes	Pontos fracos	Oportunidades	Ameaças
Fácil de Entender	As áreas de cariz informativo e de serviço policial são acessíveis imediatamente na página de entrada logo ao 1º clique, sendo fáceis de ler e entender		Aumento da procura de informação	
Operações Intuitivas	Conhecidos Web mais intuitivos, mais fáceis de aprender e dominar. KISS (Keep it simple and stupid)		Aumento do número de pessoas a procurar informação	
Corresponde às expectativas de informação	Apresenta uma forma mais fácil de acesso a informação e serviços de segurança		O internauta procura comodidade	
Comunicação à medida	Maior quantidade de informação policial alinhada com as expectativas de segurança do cidadão		Crescente exigência da personalização de conteúdos e serviços	
Confiança		Inspira menor confiança e privacidade nos acessos pelo facto de não ter áreas reservadas		Crescente preocupação com a segurança e privacidade

2.2.4. SÍNTESE DOS FACTORES ESTRATÉGICOS (continuação)

CRITÉRIOS <i>WEQUAL</i>	Análise Interna		Análise Externa	
	Pontos Fortes	Pontos fracos	Oportunidades	Ameaças
Tempo de resposta		Apresenta um tempo de resposta pior quer na disponibilização de informação, quer no fornecimento de serviços policiais.		Rumo de vida mais acelerado e encurtamento do tempo disponível. Valorização social do factor tempo.
Aparência visual apelativa	Tem um aspecto gráfico mais apelativo em termos de design e de conteúdos gráficos onde se promove uma imagem de uma Força de Segurança moderna.		Valorização da aparência por parte dos clientes.	
Inovação		Número reduzido de fornecimento de informação e prestação de serviços policiais on-line.		Cada vez maior aparecimento de novas tecnologias de informação e o conceito da WEB 2.0. Assimetrias no acompanhamento tecnológico.
Apelação Emocional	Melhor navegabilidade, usabilidade e melhor aparência visual que provoca melhores experiências positivas do utilizador.		Necessidade crescente de experiências positivas de utilização das Tecnologias de Informação.	
Completude On-line		O sítio disponibiliza menos opções para concretizar acções relativas a cada serviço de segurança fornecidos.		Digitalização crescente da prestação de serviços no âmbito da segurança. O emergir da Cidadania Digital e do Governo Electrónico.
Vantagem Relativa	Estruturação mais fácil do Sítio que permite aos utilizadores interagir com a instituição.		Crescente sentimento de segurança participada e cooperativa.	
Imagem Consistente	A arquitectura conceptual do Sítio é coerente, sólida e consistente promovendo e divulgando a imagem da instituição.		Crescente "Branding" da organização.	

2.3. GERAÇÃO DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS

2.3.2. ANÁLISE SWOT

Pontos Fortes (Strengths)

S1 – As áreas de cariz informativo e de serviço policial são acessíveis imediatamente na página de entrada logo ao 1º clique, sendo fáceis de ler e entender;

S2 – Conteúdos *web* mais intuitivos, mais fáceis de aprender e dominar. KISS (*Keep It Simple and Stupid*);

S3 – Maior quantidade de Informação policial alinhada com as expectativas de segurança do cidadão;

S4 – Melhor navegabilidade, usabilidade e melhor aparência visual que provoca melhores experiências positivas do utilizador;

S5 – A arquitectura conceptual do sítio é coerente, sólida e consistente promovendo e divulgando a imagem da instituição.

Pontos Fracos (Weaknesses)

W1 – Inspira menor confiança e privacidade nos acessos pelo facto de não ter áreas reservados;

W2 – Apresenta um tempo de resposta pior quer na disponibilização de informação quer no fornecimento de serviços policiais;

W3 – Número reduzido de fornecimento de informação e prestação de serviços policiais on-line;

W4 – O sítio disponibiliza menos opções para concretizar acções relativas a cada serviço de segurança fornecidos.

2.3.2.3. OPORTUNIDADES (*opportunities*)

O1 - Aumento da procura de informação;

O2 - Aumento do número de pessoas a procurar informação;

O1 – Criação de novos fluxos e interacção de informação;

O2 – Exploração de novos clientes;

- O3 – Crescente exigência da personalização de conteúdos e serviços;
 O4 – Necessidade crescentes de experiências positivas de utilização das tecnologias de informação;
 O5 – Crescente “Branding” da organização.

2.3.2.4. AMEAÇAS (*threats*)

- T1 – Crescente preocupação com a segurança e privacidade;
 T2 – Ritmo de vida mais acelerado e encurtamento do tempo disponível.
 Valorização social do factor tempo;
 T3 – Cada vez maior aparecimento de novas tecnologias de informação e o conceito da WEB 2.0;
 T4 – Assimetrias no acompanhamento tecnológico;
 T5 – Digitalização crescente da prestação de serviços no âmbito da segurança.
 O emergir da Cidadania Digital e do Governo Electrónico.

Respostas a:	OPÇÕES ESTRATÉGICAS
S1	- Aumentar as áreas de cariz informativo e de serviço policial; - Aumentar a navegabilidade web, criando uma agradável experiência de utilização.
S2	- Diversificar os conteúdos intuitivos; - Disponibilizar conteúdos diversificados alinhados com as expectativas do cidadão corrente.
S3	- Adequar o tipo de conteúdos com os diversos clientes alvo; - Implementar permanentes processos de avaliação do estado de serviços solicitados pelos cidadãos.
S4	- Criar formas e dispositivos de navegação de modo a permitir a facilidade de exploração de conteúdos e serviços on-line; - Potenciar a imagem duma Guarda moderna, inovadora que transparece e concretiza uma forte adesão às tecnologias de informação.
S5	- Garantir processos de reunião e publicação eficaz de conteúdos atinentes à actividade policial da GNR;

	- Criar uma estrutura eficiente de suporte de criação de conteúdos e gestão de serviços on-line de cariz policial.
W1	- Investir nas áreas de acesso reservado e seguro alinhadas com as expectativas do cidadão; - Disponibilizar páginas onde constem conselhos relativos a condutas que assegurem a segurança em ambiente Web.
W2	- Diminuir os tempos de resposta de acesso à informação; - Optimizar a componente aplicacional de forma a ter serviços on-line " <i>on the fly</i> ".
W3	- Encorajar o cidadão a aprofundar conteúdos e utilização de serviços, de forma a promover uma maior interacção com a instituição; - Identificar mais colaboradores que possam publicar informações.
W4	- Disponibilizar serviços on-line nucleares da organização, integradas com os sistemas de informação da organização (queixa electrónica); - Assegurar a compatibilidade com os diferentes tipos de "Browsers".
O1	- Implementar e manter os serviços e conteúdos disponibilizados de acordo as "Best Practices" e "Standards" Web; - Implementar novos serviços de segurança on-line.

Respostas a:	OPÇÕES ESTRATÉGICAS
O2	- Criar políticas de adaptação às necessidades específicas do cidadão; - Investir em novos segmentos de clientes: idosos e escolas.
O3	- Desenvolver dinâmicas de navegação e de validação de formulários electrónicos que diminuam ocorrência de erros; - Criar processos de personalização de design, informações e serviços que permitam o individualizar perante a expectativa de cada cidadão.
O4	- Criar um <i>layout</i> e estrutura estimulante, fácil de utilizar e entender, com conteúdos actualizados e rigorosos; - Implementação de tecnologias à medida das necessidades do cidadão.
O5	- Melhorar e reforçar a imagem global de "marca", construindo uma relação de confiança com o cidadão para que ele reconheça a instituição pela qualidade dos serviços prestados; - Promover acções que potenciem a imagem da Guarda.
T1	- Desenvolver ferramentas de acesso e navegação seguras; - Identificar quebras de segurança de serviços e adoptar acções preventivas através da implementação de tecnologia de segurança adequadas.

T2	<ul style="list-style-type: none">- Assegurar disponibilização de serviços e informação de valor acrescentado no mais curto espaço de tempo;- Promover ferramentas intuitivas de navegação e usabilidade, reduzindo o tempo necessário para aceder aos serviços.
T3	<ul style="list-style-type: none">- Adesão às novas tecnologias disponibilizadas pela Web 2.0 e 3.0, investindo nos metadados (dar significado aos dados) de informação;- Adopção e implementação de novas tecnologias colaborativas.
T4	<ul style="list-style-type: none">- Implementar um "<i>Helpdesk on-line</i>" quando os cidadãos tenham dificuldades de utilização do sítio;- Criar ferramentas de aprendizagem para analisar as necessidades do cidadão.
T5	<ul style="list-style-type: none">- Potenciar modelos de cidadania digital no âmbito dos serviços de segurança;- Apostar na sustentada digitalização dos "processos de negócio" das actividades policiais.

2.3.4 MATRIZ SWOT	
<p>FACTORES INTERNOS</p> <p>FACTORES EXTERNOS</p>	<p>FORTES/OPORTUNIDADES (STRENGTHS/ OPPORTUNITIES)</p> <p>S1 – As áreas de cariz informativo e de serviço policial são acessíveis imediatamente na página de entrada logo ao 1º clique, sendo fáceis de ler e entender.</p> <p>S2 – Conteúdos web mais intuitivos, mais fáceis de aprender e dominar.</p> <p>S3 – Maior quantidade de informação policial alinhada com as expectativas de segurança do cidadão.</p> <p>S4 – Melhor navegabilidade, usabilidade e melhor aparência visual que provoca experiências positivas no utilizador.</p> <p>S5 – A arquitectura conceptual do sítio é coerente, sólida e consistente promovendo e divulgando a imagem da instituição.</p>
<p>OPORTUNIDADES (OPPORTUNITIES)</p> <p>01 - Aumento da procura de informação;</p> <p>02 - Aumento do número de pessoas a procurar informação;</p> <p>03 - Crescente exigência da personalização de conteúdos e serviços;</p> <p>04 - Necessidade crescentes de experiências positivas de utilização das tecnologias de informação;</p> <p>05 - Crescente "Branding" das organizações.</p>	<p>ESTRATÉGIAS AGRESSIVAS (DESAFIOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> (S1-O1) Criar políticas de proximidade, promovendo novos serviços de segurança on-line de fácil utilização; (S2-O2) Investir na conquista do sector dos idosos e jovens em idade escolar como potenciais utilizadores; (S3-O3) Criar acessos de registo personalizado a conteúdos, promovendo a fidelização; (S4-O4) Desenvolver projectos de participação interactiva; (S5-O5) Implementar Chats temáticos policiais e de segurança; (S3-O5) Implementar medidas para transformar o site no "Portal de Segurança de Portugal"
<p>WEAKNESSES/THREATS</p> <p>T1 - Crescente preocupação com a segurança e privacidade;</p> <p>T2 - Ritmo de vida mais acelerado e curtoamento do tempo disponível. Valorização social do factor tempo;</p> <p>T3 - Cada vez maior aparecimento de novas tecnologias de informação e o conceito da WEB 2.0;</p> <p>T4 - Assimetrias no acompanhamento tecnológico;</p> <p>T5 - Digitalização crescente da prestação de serviços no âmbito da segurança. O emergir da Cidadania Digital e do Governo Electronico</p>	<p>ESTRATÉGIAS DE DIVERSIFICAÇÃO (ALERTA)</p> <ul style="list-style-type: none"> (S3-T1) Desenvolver ferramentas de acesso e navegação seguras; (S1-T2) Promover ferramentas intuitivas de navegação, reduzindo o tempo necessário para aceder aos serviços; (S3-T1) Garantir a privacidade dos acessos a áreas reservadas do sítio; (S4-T3) Acompanhar as novas tecnologias; (S2-T3) Potenciar modelos de cidadania digital no âmbito dos serviços policiais e de segurança; (S5-T4) Adoptar medidas que garantam a transição gradual na evolução tecnológica.
<p>FORTS/WEAKNESSES</p> <p>W1 – Inspira menor confiança e privacidade nos acessos pelo facto de não ter áreas reservadas;</p> <p>W2 – Apresenta um tempo de resposta pior que na disponibilização de informação quer no fornecimento de serviços policiais;</p> <p>W3 – Numero reduzido de fornecimento de informação e prestação de serviços policiais on-line;</p> <p>W4 – O sítio disponibiliza menos opções para concretizar acções relativas a cada serviço de segurança fornecido.</p>	<p>ESTRATÉGIAS DE REESTRUTURAÇÃO (CONSTRANGIMENTOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> (W1-O3) Investir nas áreas de acesso reservado e seguras alinhada com as expectativas do Cidadão; (W2-O4) Dinamizar os tempos de resposta nos acessos a informação e aos serviços policiais on-line; (W3-O1) Aumentar a quantidade de informação disponível on-line; (W3-O5) Diversificar o leque da informação disponível; (W4-O2) Criar ferramentas de encaminhamento para informação não disponível no sítio
<p>ESTRATÉGIAS DEFENSIVAS (PERIGO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> (W3-T3) Fidelizar os acessos garantindo a transição gradual na evolução tecnológica; (W3-T5) Apostar na formação dos gestores e operadores dos sistemas de informação; (W4-T4) Investir na publicidade dos serviços prestados on-line; (W3-T2) Apostar na implementação de parcerias de serviços on-line; (W2-T2) Adoptar políticas de eficácia de resposta e resolução de problemas no menor espaço de tempo; (W1-T1) Potenciar utilização de ferramentas de certificação digital em áreas de acesso seguro.

2.3.5. ESTUDO DA COMPETITIVIDADE

O conjunto dos FCS identificados no presente plano estratégico foram alinhados com as Competências Distintivas com o intuito de apurar e identificar possíveis vantagens competitivas.

De acordo com as vantagens competitivas, entendeu-se estabelecer uma escala de graduação diferenciada em quatro níveis, Forte Sustentada, Forte, Média e fraca. As vantagens identificadas neste estudo sistematizam-se na tabela seguinte:

Factores Críticos de Sucesso (FCS)	Competências Distintas	Vantagens Competitivas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sítio na internet fácil de entender; 2. Possibilidade de executar as operações intuitivamente; 3. Aparência visual apelativa 4. O sítio corresponde às expectativas de serviços on-line e de informação 	<ol style="list-style-type: none"> A. As áreas de cariz informativo e de serviço policial no sítio da Guarda são acessíveis imediatamente na página de entrada logo ao 1º clique, são fáceis de ler e entender; B. Conteúdos Web mais intuitivos, mais fáceis de aprender e de dominar. KISS (Keep It Simple and Stupid); C. A Guarda apresenta um sítio com melhor navegabilidade, usabilidade e aparência visual que provoca melhores experiências positivas do utilizador. 	<ol style="list-style-type: none"> 1-A (Forte) 2-B (Forte) 3-C (Média) 4-A (Forte)

2.4. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

2.4.1. ESCOLHA DOS FILTROS

Na fase de formulação estratégia é fundamental estabelecer estratégias funcionais conduzindo-as para a concretização dos factores críticos de sucesso através da evidenciação da fileira de negócio e da criação de valor. É vital a manutenção da coerência entre essas diferentes “variáveis”. (Dias et al:2007).

Terminado o processo criativo e a identificação das diversas opções estratégicas é tempo de aplicar diversos filtros na selecção e busca das verdadeiras estratégias.

Neste campo optou-se como filtros: Objectivos Estratégicos; Factores Críticos de Sucesso (FCS); Missão e Visão da instituição.

2.4.2. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Os objectivos estratégicos deverão contribuir para fazer com que a organização atinja o seu potencial máximo, na medida em que devem colocar um desafio para se alcançar patamares superiores de desempenho e de inovação, o que evitará um crescimento marginal que poderia implicar a perda de competitividade num mercado altamente concorrencial. (Dias et al:2007:358)

Simultaneamente, deverão ser alcançáveis, isto é, fisicamente possíveis de atingir dado que se forem estabelecidos demasiado alto poderão ter um efeito perverso, isto é, a desmotivação. (ibidem)

Para além de serem exigentes e alcançáveis, os objectivos deverão ainda cumprir as seguintes características: Quantificáveis, Mensuráveis, Priorizados, Temporizados

Assim, estabelecem-se para o Sítio da GNR os seguintes **objectivos estratégicos**:

- **Primeiro:** Potenciar os conteúdos intuitivos, implementando ferramentas de navegabilidade e usabilidade, que aumentem, até ao final de 2008, o número de utilizadores do sítio em 10 %.
- **Segundo:** Aumentar o número de visitantes fiéis em 50% no primeiro semestre de 2008.

2.4.3. FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Com base no referido em 2.1.5, discriminam-se os FCS a utilizar como filtro na Matriz de Identificação de Estratégias:

FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO	
FCS1	Sítio na internet fácil de entender;
FCS2	Possibilidade de executar as operações intuitivamente;
FCS3	Aparência visual apelativa
FCS4	O sítio corresponde às expectativas de serviços on-line e de informação

2.4.4. MISSÃO

A missão estabelece qual a razão de ser da empresa, o que se revela um aspecto fundamental, dado que se torna num instrumento de comunicação e união interna e, até mesmo, externa. (Dias et al:2007:357)

A missão reveste-se de um papel unificador transversal a toda a organização, enquadrando a tomada de decisão, seja ela estratégica ou operacional. (ibidem)

A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

A Guarda desenvolve a sua missão através das atribuições que lhe foram atribuídas nos termos da lei.

Core Business da Guarda Nacional Republicana: *Segurança*.

2.4.5. VISÃO

A **Visão** define a orientação futura e estabelece as aspirações. (Dias et al:2007:234 e 235).

Decorrente das Directivas anuais do General Comandante-Geral da Guarda e subordinada à missão surge a visão da instituição, ou seja as aspirações, o caminho do futuro.

Em termos gerais a Guarda assenta nos seus valores, que podemos encontrar bem explícitos nas Directivas do General Comandante Geral.

No que respeita os valores posicionais e no âmbito do sistema de segurança interna, a Guarda distingue-se pela sua natureza militar, pela integralidade da sua abrangência territorial e pelas responsabilidades próprias que detém no âmbito do sistema de defesa nacional.

Em termos de valores relacionais, podemos dizer que os militares da Guarda exercem as tarefas decorrentes da Missão, relacionando-se entre si e com a sociedade, em estrita obediência aos princípios e valores pessoais, profissionais e institucionais expressos no Código de Honra do Militar da Guarda, no Código de Conduta do Militar da Guarda, no Código Deontológico do Serviço Policial e na Lei de Bases do Estatuto da Condição Militar.

A Guarda assenta a sua visão nas aspirações da manutenção dos valores, potenciando-os no futuro para garantir primazia no âmbito da segurança interna.

Também no âmbito das potencialidades, competitividade, actualidade e evolução do sítio na internet a Guarda pretende afirmar-se de vanguarda.

CAPÍTULO III – ESTRATÉGIAS

3.1. ESTRATÉGIAS GLOBAIS

Antes de se passar à estratégia propriamente dita, há que definir um conjunto de elementos que serão os seus pressupostos. Deste modo, não é possível definir uma estratégia sem que se tenha em conta a missão da própria empresa sob o risco de perda de coerência, perda de identidade e ainda gerar confusão nos próprios clientes. (Apontamentos Dias:2007:138).

Neste contexto, há que identificar as estratégias globais tendentes à modernização, actualização e inovação do sítio da Guarda, no sentido de a tornar “*A Força de Segurança Nacional*”.

Com objectivo de estimular a fidelização dos utilizadores do sítio devem ser criados acessos de registo personalizado, pelo incremento de ferramentas de certificação digital em áreas de acesso seguro, sem descurar uma transição gradual na evolução tecnológica que permita atingir a generalidade dos cibernautas, com segurança e confiança.

3.2. MARIZ CHRISTENSEN

	FCS1 Sítio na Internet fácil de entender	FCS2 Possibilidade de executar as operações intuitivamente	FCS3 Aparência visual apelativa	FCS4 O sítio corresponde às expectativas de serviços on-line e de informação
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Dar formação e apoiar na especialização; • Avaliar periodicamente a qualidade e usabilidade do Sítio; • Criar um órgão de gestão interdisciplinar que patrocine e tuele as relações inter-órgãos na Guanda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutamento de pessoal especializado; • Dar formação; • Efectuar estudos de ergonomia de utilização e usabilidade; • Fazer <i>Benchmarking</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutamento de pessoal especializado; • Dar formação na área do <i>WebDesign</i> e das Acessibilidades; 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar questionários de expectativas de informação; • Implementar equipas de reunião e processamento de conteúdos.
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar estudos de mercado e implementar as boas práticas identificadas (<i>Best Practices</i>); • Criar <i>Banners</i> publicitários, promovendo a sua divulgação em Sites de referência; • Implementar técnicas de "<i>Helping e Tooltipping</i>"; • Promover o acesso a informação mais importante ao "1º Clique". 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar estudos de mercado e implementar as boas práticas identificadas (<i>Best Practices</i>); • Usar técnicas de avaliação de <i>Tracking</i>; • Fazer Painéis de Consumidores periódicos; • Incluir questionários on-line aos internautas que avalue a usabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar estudos de mercado e implementar as boas práticas identificadas (<i>Best Practices</i>); • Implementar <i>Call-Center and Helpdesk</i>; • Implementar "<i>Links Patrocinados</i>" em outros Sites; • Inclusão de meta-tópicos em Motores de Busca nacionais e internacionais, com pesquisa multilingue. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar estudos de mercado e implementar as boas práticas identificadas (<i>Best Practices</i>); • Implementar <i>Links Patrocinados</i> em outros Sites; • Inclusão de meta-tópicos em Motores de Busca nacionais e internacionais, com pesquisa multilingue.
Operações	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar infra-estruturas tecnológicas que promovam elevados níveis de usabilidade; • Desenvolver aplicativos Web de administração mais fáceis de utilizar; • Implementar <i>Multiling</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização de Software amigável e intuitivo; • Fazer estudos de Mercado; • Fazer "<i>WorkShops</i>" de usabilidade e de aferição das operações intuitivas que o site disponibiliza; • Utilização de Técnicas de AJAX para "<i>refreshing</i>" de conteúdos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias técnicas com <i>webdesigners</i>; • Efectuar "<i>Prime</i>" do Consumidor; • Fazer estudos de Mercado; • Fazer "<i>WorkShops</i>" da ergonomia visual do sítio; • Implementar novas tendências de <i>Webdesign</i>; • Implementar dinâmicas de personalização visual (<i>Cascading Style Sheets</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fluxos de trabalho <i>workflow management</i> nomeadamente ASPX⁷, <i>WebServices</i>, AJAX e Meta-tópicos; • <i>Links</i> outsourcing; • Efectuar periodicamente testes de compatibilidade com os <i>browsers</i> mais utilizados pelos internautas; • Implementar em <i>Meta</i> de Pesquisa APIs de tecnologias de indexação automática de Sites, usando técnicas de "<i>meta-tag</i>"; • Tornar a Guanda uma "Entidade Certificadora de Assinaturas Digitais"; • Utilizar protocolos de segurança "HTTPS" em informações críticas; • Criar serviços de segurança on-line com registo personalizado e seguro.

⁷ Actualização parcial dos conteúdos das páginas web;

⁸ Tecnologia de desenvolvimento de páginas web.

3.3. ESTRATÉGIAS FUNCIONAIS

A estratégia funcional tem como objectivo a maximização da produtividade dos recursos levando a que uma capacidade distintiva se torne uma vantagem competitiva. (Dias et al:2007:41).

3.3.1. Estratégia funcional – Operações

- ✓ Desenvolver fluxos de trabalho *workflow manegment*, adoptando aplicativos Web de administração mais fáceis de utilizar
- ✓ Implementar dinâmicas de personalização visual (*Cascading Style Sheets*)
- ✓ Fazer “*WorkShops*” de usabilidade, de aferição das operações intuitivas e da ergonomia visual do site;
- ✓ Utilizar novas ferramentas e tecnologias de desenvolvimento aplicacional e de segurança, nomeadamente AJAX e ASPX.

3.3.2. Estratégia funcional – Marketing

- ✓ Implementar políticas publicitárias agressivas, seguindo as “boas práticas”, concretamente na área do Web design;
- ✓ Efectuar estudos de mercado e implementar as boas práticas que forem identificadas (*Best Practices*);

3.3.3. Estratégia funcional - Recursos Humanos

- ✓ Recrutar pessoal especializado nas tecnologias de informação e serviços policiais on-line;
- ✓ Formar e especializar os recursos humanos avocados ao Departamento de Informática da Guarda Nacional Republicana;
- ✓ Criar um grupo multidisciplinar de gestão e processamento de conteúdos e serviços;

CAPÍTULO IV – CONCLUSÕES

A escolha do tema deste trabalho, no âmbito da cadeira de Gestão Estratégica, foi motivada pela percepção que os futuros oficiais superiores da Guarda têm sobre a

importância das tecnologias de informação na sociedade actual em geral, e na sua Instituição em particular. Aliado a este facto, subjaz a consciência que o sítio oficial da GNR se constitui como ferramenta determinante para estabelecer uma relação de maior confiança e proximidade com o cidadão, capaz de fomentar a “cidadania digital”.

Neste contexto, a cadeira de Gestão Estratégica foi fundamental e constituiu um valor acrescentado na abordagem aos novos desafios de gestão, permitindo testar e aplicar teorias de gestão empresarial em instituições sem fins lucrativos, como a Guarda Nacional Republicana cujo *core business* é a produção de segurança.

Apesar de algumas dificuldades iniciais na aplicação dos conceitos de gestão estratégica no modelo de gestão policial e militar, com particular acuidade no contexto tecnológico em que assenta o tema escolhido e pela originalidade da temática desenvolvida, cremos, no entanto, ter atingido os objectivos inicialmente preconizados.

**9. SEMINÁRIO “GUERRA PENINSULAR: PRELÚDIO LIBERAL
DO TECIDO POLÍTICO-SOCIAL
E A TRANSFORMAÇÃO DO APARELHO MILITAR PORTUGUÊS”.**

IESM, 27 E 28 MAR 2008

a. PROGRAMA

b. ALOCUÇÕES DE ABERTURA E ENCERRAMENTO
DO TENENTE-GENERAL DUARTE MANUEL ALVES DOS REIS,
DIRECTOR DO IESM.

09:30 | **SESSÃO DE ABERTURA**

Director do IESM

Tenente-General Duarte Manuel Alves dos Reis09:55 | **PAINEI I - ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO-MILITAR DA GUERRA PENINSULAR***Moderador:* General Loureiro dos Santos*Oradores:***Prof. Doutor Joaquim Veríssimo Serrão**

"O ESPAÇO GEOPOLÍTICO PORTUGUÊS NA ROTA DO CONFRONTO ENTRE A POTÊNCIA MARÍTIMA E O PODER CONTINENTAL: O DILEMA DA COACÇÃO POR ASEXIA OU POR INVASÃO"

Tenente-Coronel Nuno Lemos Pires

Comandante do 2º BIMec da BrigMec

"A ZONA DE OPERAÇÕES TERRESTRES E A REORGANIZAÇÃO MILITAR PORTUGUESA (1806-1807)"

10:55 | **DEBATE**11:15 | **INTERVALO**11:30 | **PAINEI II - A PROBLEMÁTICA BRASILEIRA E A COMPONENTE NAVAL NO ÂMBITO DA GUERRA PENINSULAR***Moderador:* Vice-Almirante Henrique Silva da Fonseca*Oradores:***Prof. Doutor Pereira Guerra (BR)**

Escola Superior de Guerra do Brasil

"A PRESENÇA DA FAMÍLIA REAL NO BRASIL E A DICTOMIA RIO DE JANEIRO-LISBOA, O REINO UNIDO CONTRA O VELHO REINO"

Capitão-de-mar-e-guerra José Rodrigues Pereira

Director do Museu de Marinha

"A MARINHA DE GUERRA PORTUGUESA NO CONTEXTO DA GUERRA PENINSULAR"

12:30 | **DEBATE**13:00 | **ALMOÇO**14:30 | **PAINEI III - APARELHOS MILITARES EM PRESENÇA NAS OPERAÇÕES DA PENÍNSULA***Moderador:* Coronel Luís Alves de Fraga*Oradores:***Tenente-Coronel Thierry Noulens (FR)**

Service Historique de la Défense

"LA GRANDE ARMÉE» E A CONQUISTA DE PORTUGAL"

Prof. Doutor Huw Davies (UK)

Defence Academy of the United Kingdom

"A INGLATERRA E A OPERACIONALIZAÇÃO DO EXERCITO ANGLU-LUSITANO"

Capitão-de-mar-e-guerra José Maria Blanco Núñez (ES)

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

"A GUERRA DA INDEPENDÊNCIA ESPANHOLA E AS ONDAS DE CHOQUE NA GUERRA PENINSULAR PORTUGUESA"

16:00 | **INTERVALO**16:15 | **DEBATE**16:45 | **ENCERRAMENTO 1º DIA**09:30 | **PAINEI IV - PODER E SOCIEDADE NA ALVORADA DO LIBERALISMO EM PORTUGAL***Moderador:* Prof. Doutor Júlio Rodrigues da Silva

Universidade Lusitana de Lisboa

*Oradores:***Major Abílio Pires Loussada**

Instituto de Estudos Superiores Militares

"GUERRA IRREGULAR: A ACTUAÇÃO DAS MILÍCIAS E O LEVANTAMENTO EM ARMAS DOS CAMPESES DE PORTUGAL"

Prof. Doutor António Matos Ferreira

Centro de Estudos de História Religiosa/Universidade Católica Portuguesa

"O PAPEL DA IGREJA CATÓLICA NO CONTEXTO DAS INVASÕES FRANCESES"

10:40 | **DEBATE**11:00 - 11:15 | **INTERVALO****Prof. Doutor António Ventura**

Faculdade de Letras/Director do Centro de História da

Universidade de Lisboa

"«AFRANCESADOS» VS «ANGLÓFILOS», NA SOCIEDADE PORTUGUESA: «ESPARTILHO» IDEOLÓGICO E SOCIEDADES SECRETAS"

Prof. Doutor Fernando Pereira Marques

Faculdade Ciências Sociais e Humanas/Universidade Lusófona

"O «PORTUGAL MILITAR» DE BERESFORD E O ADVENTO DO LIBERALISMO EM PORTUGAL"

12:05 | **DEBATE**12:25 | **INTERVALO**12:35 | **SESSÃO DE ENCERRAMENTO**Presidência por Sua Excelência o Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, **Dr. João Mira Gomes**
AEE/ESM: SÚMULA DOS CONTRIBUTOS DO SEMINÁRIO12:55 | **ENCERRAMENTO**13:30 | **ALMOÇO**

Alocução na Cerimónia de Abertura

Exmo Senhor Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas. A presença de V. Ex.^a na abertura dos trabalhos deste Seminário representa, para a Direcção do Instituto de Estudos Superiores Militares e para todo o pessoal que aqui serve, uma elevada honra e constitui um incentivo e o reconhecimento do empenho que o Instituto coloca na concretização das suas actividades. Tanto mais que V. Ex.^a sempre nos habituou a manifestar com a sua presença o apoio que lhe merecem as iniciativas que possam prestigiar e promover a instituição Militar e as Forças Armadas Portuguesas. O nosso reconhecimento por mais uma vez estar neste Instituto e presidir à abertura destas jornadas de reflexão.

Exmos Senhores Representantes dos Chefes de Estado-Maior do Exército, da Força Aérea e da Marinha;

Exmos Srs. Almirantes e Generais ex-Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas e ex-Chefes de Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Força Aérea;

Exmos Senhores Embaixadores, Senhores Almirantes, Generais e Directores Gerais;

Exmo. Senhor Presidente da Comissão Portuguesa de História Militar;

Exmos. Senhores Adidos de Defesa e Militares dos Países Aliados e Amigos;

Exmos Senhores Conferencistas e Moderadores;

Minhas senhoras e meus senhores

Na sequência das propostas apresentadas pela Comissão Portuguesa de História Militar relativas às Comemorações do Bicentenário da Guerra Peninsular (2007-2014), que receberam a aprovação de Sua Excelência o Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, o IESM considerou a iniciativa do maior interesse e importância, propondo-se participar nela activamente.

Nesse sentido, dando cumprimento a este objectivo e mantendo uma já tradição anual, o Instituto levou a efeito a organização deste Seminário Internacional, com o apoio do Ministério da Defesa Nacional.

Este ano, o Seminário centra a temática na História Militar, propondo-se analisar a Guerra Peninsular. Este conflito, que decorreu em território nacional e da Espanha durante 7 longos anos, representa, a vários níveis, um marco histórico de inegável amplitude em Portugal, comportando uma natureza política e militar marcantes. Desde

logo porque incorpora as «ondas de choque» decorrentes de dois acontecimentos interdependentes ocorridos na Europa, um político (a Revolução Francesa) e um militar (as Campanhas Napoleónicas). O primeiro marca a transição da era Moderna para a Contemporânea, o segundo impõe, após o seu epílogo, uma nova Ordem Política na Europa, firmada na Conferência de Viena (1815).

Depois, fruto dos acontecimentos revolucionários emanados de Paris, forças militares portuguesas estiveram envolvidas em operações militares durante uma vintena de anos (1793-1814), com forças a combater no Território Nacional, no Espaço Soberano da Espanha, na França e noutros meios geográficos do «velho continente» como, por exemplo, na Áustria e na Rússia.

Consequentemente, na vertente estritamente militar, a Guerra Peninsular impôs a Portugal profundas transformações no campo da estratégia militar, dos conceitos e doutrinas, da organização, da técnica e da táctica, ou seja, transformou indelevelmente o aparelho militar português.

Mas o conflito, com particular destaque para as Invasões Francesas, deixou marcas no País que extravasaram a esfera política e militar. De facto, invadido militarmente pela França, primeiro, e controlado politicamente pela Inglaterra, depois, Portugal assistiu à desagregação das suas instituições estatais, à falência do seu tecido económico-financeiro, ao caos social e à erosão das suas possessões coloniais no Atlântico Sul, o que, em última instância, conduziu à implantação do Liberalismo em Portugal e à independência do Brasil.

Estas são as razões que nortearam o tema do Seminário: "*GUERRA PENINSULAR: PRELÚDIO LIBERAL DO TECIDO POLÍTICO-SOCIAL E A TRANSFORMAÇÃO DO APARELHO MILITAR PORTUGUÊS*".

O período da Guerra Peninsular tem sido alvo do maior interesse e atenção por parte dos diversos cursos que frequentam o Instituto, mormente pela evidência dos importantes acontecimentos que encerra mas, principalmente, pela relevância dos ensinamentos que emanam da resposta que Portugal deu face aos desafios que na altura se colocaram, onde a própria soberania do País esteve em causa.

Por isso, o Instituto encontra neste projecto uma excelente oportunidade para a apresentação de reflexões e a promoção de debates, primordialmente analíticos, em torno da situação política, militar e social da época.

Acresce que, presentemente, os assuntos «Guerra Peninsular» e «Invasões Francesas» têm merecido um desenvolvimento exponenciado em organismos civis e

militares nacionais, com a realização de colóquios, exposições e congressos, o mesmo acontecendo com alguns órgãos de comunicação social, através de textos publicados, documentários e debates.

Desta forma, a participação activa do IESM nestas comemorações permite abrir novos caminhos que, ainda que não sejam na sua totalidade necessariamente novos, têm sido pouco trilhados na análise da conjuntura política, militar e social vigente à data.

Daí que o programa proposto releve da procura de originalidade nos temas, da objectividade nos assuntos a tratar, da harmonização e coerência entre o desenvolvimento de assuntos político-sociais e militares e da interacção através de oradores provenientes de países que, à época, estiveram directamente envolvidos na conjuntura portuguesa da Guerra Peninsular.

Sobre este último aspecto, aproveito para dar as boas vindas e endereçar os meus agradecimentos aos oradores da Escola de Guerra do Brasil, Professor Doutor Pereira Guerra, do *Service Historique de la Defense* de França, Tenente-Coronel Thierry Noulens, da *Defense Academy* da Grã-Bretanha, Professor Doutor Huw Davies e do *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional* de Espanha, Capitão de Mar e Guerra José Maria Blanco Nuñez. A sua colaboração permite o estreitar de laços entre países amigos e a aproximação aos estabelecimentos militares de ensino que representam.

Acresce que o Seminário visa incentivar a participação activa da instituição militar e do meio académico e científico no estudo da História Militar de Portugal, visível no conjunto de oradores e convidados presentes nesta sala.

Uma palavra final de reconhecimento e agradecimento ao inestimável apoio concedido pelo Ministério da Defesa Nacional e à Fundação Calouste Gulbenkian e aos cafés Delta pelo prestimoso patrocínio conferido.

Muito obrigado pela Vossa presença e pela Vossa atenção.

Alocução na Cerimónia de Encerramento

- Excelentíssimo Sr. Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar;

O nosso reconhecimento por se ter associado ao encerramento deste Seminário. A presença de V Ex.^a constitui para todos os que estiveram envolvidos na sua organização a melhor recompensa pelo trabalho realizado. Estimula-nos, ainda, a continuar com iniciativas desta natureza, que fazem já parte do acervo científico-cultural do Instituto de Estudos Superiores Militares e, em última análise, da Defesa Nacional.

- Exmos. Srs. Almirante e Generais Representantes dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea;

- Exmos. Senhores Oficiais gerais;

- Exmos. Senhores Embaixadores;

- Exmos. Senhores Adidos de Defesa e Militares dos Países Aliados e Amigos;

- Excelentíssimos Senhores Conferencistas e Moderadores;

- Ilustres Convidados;

- Senhores oficiais do Corpo docente, discente e dos serviços de apoio do Instituto;

- Minhas Senhoras e Meus Senhores.

Terminámos estes quase dois dias de trabalhos dedicados ao Tema “*Guerra Peninsular: prelúdio liberal do tecido político-social e a transformação do aparelho militar português*”.

O leque de distintas personalidades nacionais e dos países amigos que, como conferencistas e moderadores nos 4 painéis temáticos constituídos, deram os seus testemunhos, permitiram-nos aprofundar e reflectir sobre o tema em análise, suscitando enriquecedores e amplos debates. Deste conjunto de intervenções acabaram de ouvir uma súmula do que consideramos os principais contributos do Seminário sobre a Guerra Peninsular.

Como alertámos no início, os temas sugeridos não enformavam de plena originalidade, mas permitiram, como se constata, equacionar novas interpretações dos factos e, fundamentalmente, acompanhar quase cronologicamente os acontecimentos conjunturais à época, de forma transversal, nos domínios político, militar e social.

Rememorizar a Guerra Peninsular permitiu-nos, com este Seminário, manter viva uma efeméride cujas marcas históricas chegaram até ao nosso tempo e merecem, ainda hoje, uma reflexão atenta.

Se, em termos da estrutura superior da política do Estado, ressaltou a necessidade de uma coerência estratégica, a identificação das ameaças percebidas, a materialização das alianças adequadas e o levantamento dos meios disponíveis, ao nível militar permitiu-nos aventar, numa altura em que as Forças Armadas desenvolvem um processo de transformação, a necessidade de compatibilizar as reformas militares estruturais com a Política de Defesa Nacional.

Porque, na verdade, da orientação política do Estado e da adequabilidade da estratégia delineada beneficiam sempre e em última análise, a segurança e o bem-estar da Nação.

Senhores Conferencistas e Moderadores,

Foi um enorme prazer podermos ter a honra da vossa presença neste Seminário e, por isso, em nome do Instituto de Estudos Superiores Militares, organizador deste evento, sob a égide do Ministério da Defesa Nacional e com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, reiteramos o nosso apreço, agradecendo a vossa participação.

Uma saudação muito especial para quem se disponibilizou a vir de mais longe, de outras nações, para nos ajudar a reflectir sobre o tema. Para eles vai o nosso profundo reconhecimento e o desejo de um bom regresso a casa. Faço votos para que a curta presença entre nós tenha estimulado a vontade de melhor conhecerem Portugal, noutras circunstâncias e com mais tempo.

Excelentíssimos convidados,

A vossa presença em tão largo número, ao longo deste dia e meio, confirmou o interesse da iniciativa e o prestígio dos eventos organizados pelo Instituto de Estudos Superiores Militares.

Este e outros seminários não são nunca destinados apenas ao interior do Instituto. Constituem um meio de podermos abrir as nossas portas e partilhar conhecimentos e experiências com individualidades ou com outras organizações e instituições que pensam e debatem assuntos relevantes para a defesa e para a segurança nacional e internacional. Os nossos agradecimentos pois pela participação neste Seminário.

Permitam-me uma palavra final de reconhecimento público a todos os que nesta casa tornaram possível este Seminário e contribuíram para o seu sucesso. Em particular o meu apreço para os elementos da Área de Ensino de Estratégia e dos Serviços de Apoio do Instituto pela qualidade da organização e pelo empenho e entusiasmo demonstrados ao longo da preparação do evento.

A todos o meu muito obrigado.

o copígrafo

de Vítor Mendes Pinto
Composição e impressão
320 exemplares / Novembro 2008
Depósito Legal 246211 / 06
