



Cadernos do IUM



INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MILITAR

Coordenação de:
Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves



IUM

Setembro 2024

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MILITAR

Coordenadora

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Setembro de 2024

Como citar esta publicação:

Esteves, A. C. C. S. M. (Coord.), (2024). *Inovação e Eficiência na Administração Militar*. Cadernos do IUM, 62. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor

Tenente-General Hermínio Teodoro Maio

Editora-chefe

Coronel Joana Isabel Azevedo do Carmo Canhoto Brás

Coordenadora Editorial

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

Capa – Composição Gráfica

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves
Imagem gerada por Inteligência Artificial em agosto de 2024

Secretariado

Assistente Técnica Gisela Cristina da Rocha Basílio

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa
Tel.: (+351) 213 002 100
Fax: (+351) 213 002 162
E-mail: cidium@ium.pt
<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

Paginação, Pré-Impressão e Acabamento

What Colour Is This?
Rua Roy Campbell Lt 5 -4º B
1300-504 Lisboa
Tel.: (+351) 219 267 950
www.wcit.pt

ISBN: 978-989-35731-1-2
ISSN: 2183-2129
Depósito Legal: 544059/25
Tiragem: 90 exemplares

© Instituto Universitário Militar, setembro 2024.

Nota do Editor:

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

NOTA EDITORIAL

Caros leitores,

É com grande satisfação que apresentamos a publicação "Inovação e Eficiência na Administração Militar", composta por seis estudos dedicados à Administração Militar das Forças Armadas portuguesas.

Os estudos abordam temáticas relevantes e diversificadas, começando pelo cálculo dos efetivos necessários para responder adequadamente às missões atribuídas às Forças Armadas, e passando pelo modelo de aquisição de bens e serviços, essencial para assegurar o uso eficiente dos recursos públicos. Complementando esta visão, destacam-se os mecanismos de controlo interno e o papel fundamental do Gestor do Contrato na prevenção de desvios e na proteção dos interesses do Estado.

Adicionalmente, a publicação explora a implementação de metodologias ágeis na gestão de projetos, sublinhando a necessidade de adaptação às mudanças constantes, e investiga o papel das Inspeções-Gerais como mecanismos de garantia de qualidade e supervisão. Por fim, aborda um dos desafios mais críticos da atualidade, o turnover, inspecionando a relação entre comportamentos destrutivos de liderança e a intenção de turnover e evidenciando a importância de práticas de gestão de pessoas que promovam um ambiente organizacional saudável que retenha talentos qualificados.

Ao longo destas páginas, o leitor encontrará reflexões e propostas que, interligadas, constroem uma visão ampla e integrada dos fatores que influenciam a eficiência e a eficácia das Forças Armadas. Esta compilação apresenta não apenas diagnósticos dos desafios enfrentados, mas também soluções práticas que visam fortalecer a capacidade de resposta da instituição perante um cenário de crescentes exigências.

Convidamos os leitores a encarar este livro como uma oportunidade de refletir e incentivamos a elaboração de novos estudos e investigações, que ampliem o conhecimento sobre a administração de recursos, essencial para garantir que as forças militares estejam preparadas para enfrentar com sucesso os desafios, assegurando a eficiência, transparência e responsabilidade.

Ana Esteves

Tenente-coronel

Coordenadora editorial do CIDIUM

ÍNDICE

ESTUDO 1 – EFETIVOS DAS FORÇAS ARMADAS: CONTRIBUTOS PARA O SEU CÁLCULO

Coronel João Paulo Pires 7
Coronel Jorge Filipe da Silva Ferreira

ESTUDO 2 – MODELO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NAS FORÇAS ARMADAS

Coronel Pedro Miguel Rodrigues dos Santos 57
Coronel Rui Manuel da Silva Pina

ESTUDO 3 – GESTOR DO CONTRATO NAS FORÇAS ARMADAS. IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE CONTROLO INTERNO

Coronel António Manuel de Jesus Coelho dos Santos 101
Coronel Rui Manuel da Silva Pina

ESTUDO 4 – AS INSPEÇÕES-GERAIS DAS FORÇAS ARMADAS E OS SISTEMAS DE GESTÃO DE QUALIDADE

Coronel Maria da Luz Neves Madruga Alvez dos Santos de Matos 137
Major-General José Manuel Freitas Santiago

ESTUDO 5 – O MODELO DE GESTÃO AGILE NA GESTÃO DE PROJETOS NAS FORÇAS ARMADAS

Coronel Celso Jorge Pereira Freilão Braz 181
Coronel tirocinado Albino Marques Lameiras

ESTUDO 6 – A INTENÇÃO DE TURNOVER DOS CAPITÃES DAS FORÇAS ARMADAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA: O PAPEL DOS COMPORTAMENTOS DESTRUTIVOS DO LÍDER COMO UM ASCENDENTE

Major Tânia Mora Ferreira 223
Major Carlos Daniel dos Santos Teixeira
Major José Barão Vieira
Major Mário Rui Martins Pinto
Tenente-coronel Marcus Vinícius Fontes
Capitão de Navio Manuel António Pereira Semedo

INTRODUÇÃO GERAL

A administração militar é um campo vasto e multifacetado, que reflete a força organizacional de um país, tem impacto direto na sociedade civil (Dey, 2020) e desempenha um papel essencial no funcionamento e na eficácia das Forças Armadas. Inserida no contexto da administração pública, a administração militar vai além das atividades meramente organizacionais, sendo responsável por garantir que os recursos humanos, materiais e financeiros estejam disponíveis e alinhados às necessidades estratégicas da defesa nacional. O seu objetivo primordial é assegurar a prontidão operacional e a eficácia das missões militares, respondendo de forma eficiente e transparente às necessidades de um ambiente em constante evolução, tanto do ponto de vista operacional como legal (Szynowski, 2020).

Diferente de outras áreas da administração pública, a administração militar opera sob um arcabouço regulatório próprio, que lhe confere características únicas. Essa especificidade exige uma interação constante com outros setores do Estado, especialmente em situações extraordinárias, como crises humanitárias, pandemias ou catástrofes naturais, onde as Forças Armadas frequentemente desempenham papéis centrais. Contudo, para cumprir a sua missão com eficiência, a administração militar enfrenta desafios consideráveis, incluindo a adaptação a novos cenários geopolíticos, a integração de tecnologias emergentes, a modernização de infraestruturas e a superação de restrições orçamentais (Szynowski, 2020).

A pesquisa em administração militar tem procurado abordar esses desafios, utilizando teorias e práticas modernas de gestão para propor soluções inovadoras. Entre as abordagens teóricas, destacam-se a teoria da agência, que explora o alinhamento de incentivos entre diferentes níveis hierárquicos; a teoria económica, que fundamenta a alocação racional de recursos; a teoria da identidade social, que considera as dinâmicas grupais e culturais dentro das organizações militares; a teoria da comparação social, que avalia o impacto de referências e *benchmarking* no desempenho individual e organizacional; e a teoria da contingência, que ressalta a necessidade de adaptar os sistemas de gestão às condições específicas de cada instituição (Krisnadewi et al., 2023).

Estes modelos teóricos fornecem a base para estudos que analisam as práticas administrativas nas Forças Armadas, explorando temas como gestão de recursos humanos, estratégias de aquisição, avaliação de desempenho, inovação em projetos e sistemas de controlo interno (Krisnadewi et al., 2023). A administração militar

tem vindo a integrar práticas modernas de gestão que envolvem o planeamento estratégico, a gestão do capital humano, a alocação de recursos e a interação entre civis e militares (Weber & Eliasson, 2007).

Em tempos de crescente complexidade geopolítica e novas ameaças de segurança, a administração militar tornou-se ainda mais relevante na adaptação das Forças Armadas a esses desafios emergentes (Weber & Eliasson, 2007). Nas Forças Armadas Portuguesas, a administração militar enfrenta desafios específicos. Entre eles, destaca-se a redução drástica nos efetivos militares, de 31,74% desde 2011. Este problema está relacionado com fatores como o elevado *turnover* de pessoal, a dificuldade de retenção de militares qualificados e o impacto do serviço voluntário em tempos de paz. Tais questões afetam diretamente a capacidade das Forças Armadas de cumprir as suas missões e exigem soluções inovadoras.

Adicionalmente, relatórios do Tribunal de Contas e outras entidades identificaram fragilidades na gestão de recursos materiais, incluindo problemas na manutenção de infraestruturas militares, ineficiências energéticas e limitações no modelo de aquisição de bens e serviços. Esses desafios apontam para a necessidade de modernizar os processos administrativos, simplificar os procedimentos burocráticos e aumentar a eficácia no uso dos recursos públicos.

Outro ponto crítico é a gestão financeira, com destaque para o elevado peso das aquisições no orçamento da Defesa, que representam 35,2% do total. Documentos como o Relatório da Conta Geral do Estado e orientações do Ministério da Defesa Nacional sublinham a necessidade de reestruturar o orçamento militar, promovendo uma maior eficiência nos gastos e adotando ferramentas modernas de acompanhamento e gestão de contratos.

Essas questões refletem um panorama em que a administração militar deve responder não apenas às exigências internas, mas também às expectativas de transparência, responsabilidade e integração com a sociedade civil.

Diante desta envolvência, este livro reúne seis estudos que exploram dimensões fundamentais da administração militar, oferecendo uma análise detalhada e prática para enfrentar esses desafios específicos e urgentes, realizados por auditores dos Cursos de Promoção a Oficial General e de Estado-Maior Conjunto no âmbito do seu trabalho de investigação de final de curso. Cada capítulo aborda questões críticas sob diferentes perspetivas, alinhando-se a objetivos estratégicos e fornecendo soluções baseadas em pesquisa rigorosa e aplicada.

O primeiro estudo “Efetivos das Forças Armadas: Contributos para o seu

Cálculo” aborda a base fundamental das Forças Armadas — as pessoas. Fornece o contexto estrutural e estratégico, mostrando a importância do dimensionamento adequado do pessoal para a execução das missões. É analisada a diminuição dos efetivos militares em contraste com as crescentes missões atribuídas às Forças Armadas e são propostas melhorias no cálculo dos efetivos, alinhando-o com ciclos nacionais de planeamento e sugerindo maior flexibilidade no processo político. Reforça-se a necessidade de harmonização de critérios e recursos financeiros adequados, além de ser proposta a aprovação de um instrumento legislativo que formalize as recomendações.

Prossegue-se com a análise de como os recursos materiais e serviços são adquiridos para sustentar a operacionalidade das Forças Armadas. O estudo “Modelo de Aquisição de Bens e Serviços nas Forças Armadas” avalia o modelo atual de contratação pública, destacando vantagens como a centralização e ferramentas eletrônicas, mas também limitações como a baixa concorrência e a integração tecnológica. Propõe a reorganização dos processos de trabalho, a capacitação de pessoal e a ampliação de acordos-quadro para melhorar a eficiência e a eficácia na aquisição de bens e serviços.

O terceiro estudo “Gestor do Contrato nas Forças Armadas: Importância dos Mecanismos de Controlo Interno” investiga o papel do Gestor do Contrato como agente de eficiência e de boa gestão na contratação pública. Aponta a relevância de um Sistema de Controlo Interno robusto, o uso de indicadores de desempenho, auditorias e *compliance*. Destaca a necessidade de formação e responsabilização, além de propor medidas para maximizar os benefícios deste gestor no contexto das Forças Armadas.

Após explorar recursos humanos e materiais, é adequado discutir como a supervisão e a avaliação de desempenho asseguram a qualidade das operações e conformidade organizacional, fechando o ciclo de gestão com foco em auditorias e melhorias. O quarto estudo “As Inspeções-Gerais das Forças Armadas e os Sistemas de Gestão da Qualidade” explora como os Sistemas de Gestão da Qualidade podem melhorar a atuação das Inspeções-Gerais das Forças Armadas. Baseando-se em estudos de caso, identificou-se a função das Inspeções-Gerais como terceira linha de defesa e destacou-se a heterogeneidade entre os ramos. O estudo sugere medidas baseadas em Sistemas de Gestão de Qualidade para fortalecer a supervisão, promovendo eficiência e qualidade.

Com os processos estruturais apresentados, o estudo “O Modelo de Gestão

Agile na Gestão de Projetos nas Forças Armadas” introduz a dimensão adaptativa e inovadora, propondo a aplicação de metodologias ágeis para otimizar a execução de projetos e desenvolver capacidades militares. Focado na aplicação do modelo *agile*, o estudo identifica o potencial da metodologia para otimizar a gestão de projetos nas Forças Armadas. Observa-se variação na maturidade dos processos entre os ramos e a necessidade de formação, adaptação doutrinária e práticas mais flexíveis. Recomenda-se o incentivo ao uso de abordagens adaptativas para atender à crescente complexidade e mudança.

Por último, e a retomar a importância dos efetivos, e destacando o impacto da gestão de pessoas, “A Intenção de *Turnover* dos Capitães das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana: O Papel dos Comportamentos Destrutivos do Líder como um Ascendente” fecha o ciclo das preocupações organizacionais desta publicação. Ao investigar a relação entre liderança destrutiva e intenção de *turnover*, o estudo revela que a liderança destrutiva, embora não predominante, tem um impacto significativo na intenção de saída desses militares. Destaca a dimensão da arrogância como um fator relevante e propõe políticas de gestão de recursos humanos que previnam lideranças destrutivas, como forma de promover a retenção de militares qualificados.

Em conjunto, estes seis estudos exploram dimensões fundamentais para a modernização e eficiência das Forças Armadas, abrangendo desde a gestão de efetivos e recursos até a inovação em projetos e liderança. A sua compilação oferece uma visão integrada sobre os desafios e as oportunidades para fortalecer a capacidade operacional e estratégica, alinhando as práticas às exigências contemporâneas. Procuram, assim, contribuir para o fortalecimento das Forças Armadas, promovendo uma instituição mais eficaz, flexível e preparada para cumprir o seu papel no contexto nacional e internacional.

A Coordenadora

Ana Esteves

Tenente-coronel

Coordenadora editorial do CIDIUM

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dey, M. A. (2020). A Comparative And Critical Analysis Of The Military Administration Of The Ancient Period And The Medieval Period. *Journal of emerging technologies and innovative research*, 7(11). <https://doi.org/10.1729/Journal.24975>
- Krisnadewi, K., Suryanawa, I., Sisdyani, E., Erawati, N. & Putr, I. (2023). Management accounting research trends: Bibliometrics and content analysis. *Uncertain Supply Chain Management*, 11. <https://doi.org/1549-1560.10.5267/j.uscm.2023.7.014>
- Szynowski, R. (2020). The notion of military administration. *Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego*. XIII. 2-3. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7485>
- Weber, J. A. & Eliasson, J. (2007). *Handbook of Military Administration* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781420016970>

ESTUDO 1 – EFETIVOS DAS FORÇAS ARMADAS: CONTRIBUTOS PARA O SEU CÁLCULO¹

*ARMED FORCES PERSONNEL: CONTRIBUTIONS TO ITS
CALCULATION*

João Paulo Pires
Coronel, Piloto Aviador

Jorge Filipe da Silva Ferreira
Coronel tirocinado, Cavalaria

RESUMO

Os efetivos militares são essenciais e estão na génese do funcionamento das Forças Armadas. Nos anos mais recentes tem-se verificado uma significativa diminuição dos efetivos militares, apesar das novas missões e capacidades atribuídas às Forças Armadas. Os tempos incertos que atravessamos deram particular relevância a esta investigação, que teve por objetivo propor contributos para o cálculo de efetivos militares. Assentou num estudo de caso, com análise documental e entrevistas efetuadas a 19 entidades, civis e militares, especialistas com responsabilidade no planeamento e cálculo de efetivos. À luz dos resultados alcançados, verificou-se que o alinhamento do planeamento de “pessoal” com os ciclos de planeamento nacional, de equipamento e infraestruturas (quatro anos), a eliminação das autorizações das admissões até aos limites definidos, a atribuição de recursos financeiros coerentes com o nível de ambição definido e a harmonização dos critérios de contabilização dos efetivos, entre outros, permitem aprimorar o seu cálculo, conferindo flexibilidade ao processo, decorrente da decisão ao nível político. A aprovação de um instrumento, pela Assembleia da República, surge como uma potencial proposta para materializar todos os contributos identificados.

Palavras-chave: cálculo de pessoal, efetivos militares, Forças Armadas, recursos humanos

ABSTRACT

Military personnel are essential and are the core of the Armed Forces. In recent years, there has been a significant decrease in the number of military personnel, despite the existence of

¹ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2022/2023). A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (<https://www.rcaap.pt/>).

new missions and capabilities assigned to the Armed Forces. The uncertain times we are facing gave particular relevance to this study, which aimed to propose contributions to the calculation of military personnel. The study used inductive reasoning, a qualitative strategy and a case study research design based on a literature review and on interviews with 19 experts, both civilian and military, responsible for planning and calculation of personnel. In light of the results achieved, it was found that the alignment of "personnel" planning with the national planning cycles for equipment and infrastructure (four years), the elimination of authorizations for recruitment up to the defined limits, the allocation of financial resources consistent with the defined level of ambition, and harmonization of the criteria for accounting for military personnel, among others, makes it possible to improve its calculation, giving flexibility to the process, resulting from the decision at the political level. The approval of an instrument by the Parliament emerges as a potential proposal to implement all the identified contributions.

Keywords: *Personnel accounting, military personnel, Armed Forces, human resources*

1. INTRODUÇÃO

*“As pessoas são o pilar central da Defesa Nacional e das Forças Armadas”
Helena Carreiras (2022)*

As Forças Armadas (FFAA) estão ao serviço do povo português e compõem-se exclusivamente de cidadãos portugueses (artigo 275.º da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto), sendo o cumprimento das suas missões assegurado através de um conjunto de capacidades militares, edificadas ou a edificar, enquadradas e correlacionadas com as Missões das FFAA (MIFA) pelo Sistema de Forças (SF), através de um Dispositivo de Forças (DIF) que materializa a sua organização e resposta (Conselho de Chefes de Estado-Maior [CCEM], 2014a). As capacidades militares articulam um conjunto de elementos que se complementam e contribuem para a realização de tarefas operacionais e/ou efeitos a atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (DOTMLPII), entre outras (CCEM, 2014a, p. 38). Estas diferentes componentes, também designadas de vetores de desenvolvimento (VD), só garantem a capacidade quando adequadamente planeadas e harmonizadas com todos os elementos funcionais agregados e garantidos (Andrade et al., 2019b, p. 8).

O desempenho das FFAA pode ser medido pelo seu cumprimento da missão, sendo necessários recursos humanos (RH) qualificados, motivados e que se identifiquem com a organização (Bastos, 2008). A Gestão de RH (GRH) tende a considerar a primazia das pessoas o principal fator competitivo das organizações/instituições, em detrimento dos recursos financeiros, tecnológicos ou logísticos (Bilhim, 2006. p. 8), ainda mais daquelas que pertinentemente se preocupam em ser atrativas e em que o seu primeiro sinal de declínio “é deixar de conseguir atrair pessoas capazes” (Druker, 2006, p. 68).

Uma necessidade e atratividade que, no caso das FFAA, está condicionada, entre outros aspetos, pelo facto de para tal ser importante “demonstrar diariamente a utilidade ao público [da defesa militar]”, o que, contudo, “é impossível [fazer] até ela ser precisa” (Rogeiro, 2014, pp. 484, 500). Ademais, tem-se ainda que:

– Os “recursos disponíveis são sempre escassos perante as solicitações de empenhamento” (Ribeiro & Pinto, 2022, p. 51), que se tornam ainda mais parcos em contexto de guerra, como a atualmente vivida na Ucrânia, em que se registam elevados níveis de destruição e baixas, com níveis de prontidão e disponibilidade de capacidades militares muito próprias e com diferentes necessidades de efetivos militares (EFMIL), que sendo cada vez mais “altamente especializados, [torna impossível] preparar unidades militares eficientes em períodos curtos” (Santos, 2012, p. 24);

– A genética da defesa é muito *sui generis* e os resultados que se pretendem alcançar muito complexos, tal como é, por exemplo, referido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, designadamente “participar nas missões militares internacionais de paz [...] assegurar a capacidade para cumprir as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado [...] organizar a resistência nacional em caso de agressão” (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 19/2013, de 5 de abril, p. 1989);

– As FFAA, similarmente a outras organizações/instituições que se querem competitivas e na vanguarda da sua área de ação, necessitam de se adaptar, modernizar e transformar, pois as “mudanças são tão rápidas que a adaptação, modernização ou transformação das [FFAA] deverá ser uma atividade permanente e não resultante de planos adotados periodicamente” (Covarrubia, 2007, pp. 18, 24).

A estas realidades soma-se ainda o facto das reestruturações e das “sucessivas transformações de ordem genética, estrutural e operacional [que têm sido desenvolvidas, acompanharem-se por uma] significativa redução de efetivos, [obrigando a que tenham que ser encontradas] soluções [para fazer] mais com menos”, na procura permanente das melhores práticas (Salvada, 2018, p. 318). Mas “uma organização só consegue ter o desempenho equivalente à capacidade de cada um dos seus trabalhadores” (Druker, 2006, p. 70), sendo o planeamento e o cálculo dos efetivos das FFAA, em particular os EFMIL, essencial para assegurar o cumprimento das missões atribuídas às FFAA, em tempo de paz ou guerra, na circunstância de umas forças militares modernas não serem compatíveis com a improvisação (Santos, 2012, p. 24).

Neste enquadramento, “quantos são os efetivos das FFAA e quantos efetivos as FFAA precisam para o cumprimento das missões atribuídas?”, “quais os efetivos que podem/devem ser contabilizados?”, “conseguem as FFAA recrutar e/ou mobilizar os militares que precisam tanto em tempo de paz, como de crise ou guerra?”, são algumas questões, entre várias outras, às quais, mesmo os mais conhecedores dos processos intrínsecos, podem ter dificuldade em responder, e que se pretende que a presente investigação contribua para esclarecer.

Constitui-se como Objetivo Geral (OG) desta investigação: formular contributos para aprimorar o cálculo dos EFMIL necessários ao cumprimento das missões das FFAA, o qual se “decompõe” em dois Objetivos Específicos (OE): OE1: analisar a forma como são calculadas as necessidades de EFMIL nos ramos das FFAA; OE2: analisar a forma como são calculadas as necessidades de EFMIL no EMGFA. Definidos os objetivos, é formulada a Questão Central (QC) de investigação: de que modo pode ser aprimorado o cálculo dos EFMIL necessários ao cumprimento das missões das FFAA?

Estruturalmente, o presente trabalho está organizado em seis capítulos. O primeiro, a presente Introdução. O segundo, congrega o enquadramento teórico e conceptual e a apresentação da metodologia e do método utilizados. O terceiro e quarto, alicerçados na análise do cálculo dos efetivos, respetivamente dos ramos das FFAA e do EMGFA, e resposta às QD. O quinto, norteado pela proposta de contributos para aprimorar o cálculo dos EFMIL e resposta à QC. Finalmente, o sexto, e último capítulo, da Conclusão, pautado pela súmula dos resultados alcançados face aos objetivos definidos, apresentação dos contributos para o conhecimento, limitações, propostas de estudos futuros e recomendações.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

Apresenta-se neste capítulo o estado da arte, à luz do conceito estruturante, EFMIL, a estrutura guia da investigação, a metodologia e o método.

2.1. EFETIVO MILITAR - ESTADO DA ARTE

Entende-se considerar EFMIL os militares dos quadros permanentes (QP) no ativo e na reserva na efetividade de serviço, e em regime de voluntariado e regime de contrato (RV/RC), dentro da estrutura orgânica das FFAA e, fora desta, em organismos do Estado (n.º 1 a 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio).

Os efetivos em formação (também designados provisionais) e na reserva não estão a prover cargos ou a exercer funções no Estado, mas também constituem encargo para o orçamento da defesa nacional (DN) (artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 90/2015) e são aqueles que, teoricamente, mais rapidamente podem prover cargos ou exercer funções.

Para melhor se entender e enquadrar os EFMIL, é importante abordar alguns momentos (marcos) em matéria de pessoal e fixação, ou não, deste tipo de quantitativos.

Ribeiro (2017) investigou a evolução e os impactos da transformação na defesa e nas FFAA portuguesas, desde 1974 até 2015, tendo identificado três períodos distintos, o da “Revolução” (1974-1976), do “Enquadramento” (1976-1991) e da “Reforma” (1991-2015). Referiu ainda Ribeiro (2017, pp. 82, 111) que “na política de efetivos, não se verificou uma ligação à estratégia militar, por afastamento da sincronia com o [SF e] a partir de 1990, iniciou-se uma significativa redução, com o controlo político-financeiro dos [EFMIL]”, com a racionalização dos EFMIL no início da “Reforma”, com novos quadros nos ramos das FFAA, e a fixação de efetivos globais, através de diferentes diplomas então produzidos. Referem-se, como exemplos, a fixação dos quantitativos associados aos “quadros de pessoal dos ramos das FFAA”, referente aos militares dos QP, pelo Decreto-Lei n.º 202/93, de 3 de junho, que permaneceram praticamente inalterados durante mais de 16 anos, e a Portaria n.º 16/94, de 7 de janeiro, em que, pela primeira vez e para 1994, o MDN definiu os quantitativos de pessoal a incorporar. A evolução dos efetivos no período 1974-2014 é apresentada na Figura 1.

A entrada em vigor da Lei n.º 174/99, de 21 de setembro (Lei do Serviço Militar), materializou, no ano de 2000, um segundo grande momento de redução

de EFMIL (Ribeiro, 2017, p. 82) e eliminou gradualmente a obrigatoriedade de prestar o serviço efetivo normal nas FFAA, a qual terminou em 2004. O serviço militar passou a basear-se, em tempo de paz, no voluntariado, constituindo uma das maiores transformações para as FFAA (Santos, 2015). Os EFMIL em RV/RC passaram também a ser fixados, tendo o Decreto Regulamentar n.º 21/2004, de 26 de maio, determinado os EFMIL do RV/RC para 2004, os quais só voltaram a ser novamente fixados em 2009, através do Decreto Regulamentar n.º 12/2009, de 17 de junho, para os anos de 2009 e 2010.

Entretanto, a RCM n.º 39/2008, de 28 de fevereiro, estabeleceu orientações para executar a reorganização da estrutura superior da DN e das FFAA, tendo em 2009 sido aprovadas a Lei da Defesa Nacional, a Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA (LOBOFA) e a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (MDN), dos órgãos e serviços integrados no MDN, do EMGFA e dos ramos das FFAA, procurando-se a eficiente gestão de recursos, adequação estrutural das FFAA e ganhos de eficiência e eficácia.

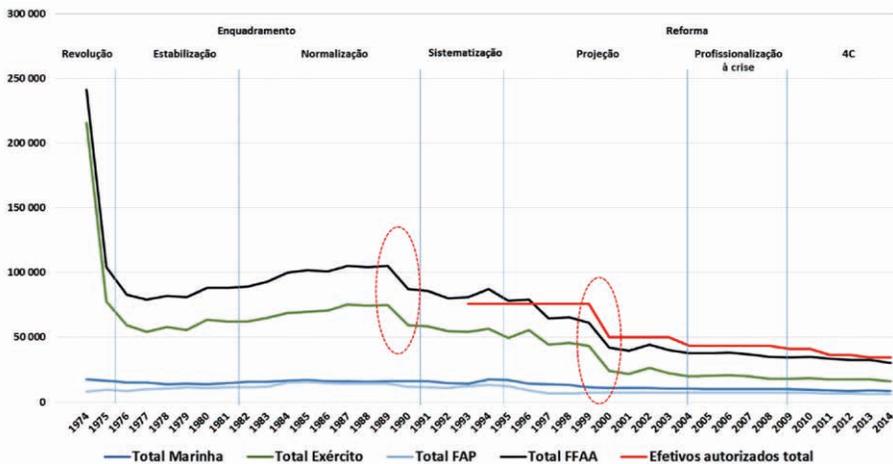


Figura 1 – Evolução dos efetivos das FFAA 1974-2014

Fonte: Ribeiro (2017).

No período de 2004-2014, Santos (2015, pp. 309-310), além de referir as reduções dos efetivos, evidenciou também as dificuldades em obter as “verdadeiras necessidades” das FFAA, com as quais devem ser comparados os efetivos existentes.

2.1.1. Reforma “Defesa 2020” e fixação de EFMIL

O atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional foi aprovado em 2013 (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril), tendo a RCM n.º 26/2013, de 19 de abril, estabelecido as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da DN e das FFAA, designada por Reforma “Defesa 2020” (RD2020), de que resultaram alterações à maioria dos diplomas anteriormente referidos e a aprovação dos Conceito Estratégico Militar (CEM), MIFA, SF e DIF, em 2014, que ainda permanecem em vigor.

Relativamente aos EFMIL, a RD2020 estabeleceu o objetivo de se atingir, até 2020, um efetivo global compreendido entre os 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares da reserva na efetividade de serviço, redimensionando a macroestrutura e racionalizando os RH das FFAA (RCM n.º 26/2013). Este efetivo de 32 mil foi considerado à data, pelo Chefe do EMGFA (CEMGFA) e pelos chefes dos três ramos, como o número mínimo de militares a integrar a estrutura das FFAA, à luz da distribuição apresentada na Tabela 1, a fim de poder ser garantido o seu adequado funcionamento (Memorando n.º 38/CEMGFA/2014, de 30 de junho, p. 5).

Tabela 1 – RD2020: distribuição dos EFMIL por ramos, acordada em 2014 pelos CEMGFA e chefes dos três ramos das FFAA

RAMO	QP (ativo)	RV/RC	QP (reserva na efetividade)	TOTAL
Marinha	6.759	1.259	82	8.100
Exército	6.459	11.180	126	17.765
Força Aérea	3.204	2.901	30	6.135
Total	16.422	15.340	238	32.000

Fonte: Construído a partir de Memorando n.º 38/CEMGFA/2014.

A Tabela 2 apresenta os efetivos existentes a 31 de dezembro de 2014, segundo várias entidades. Apesar da discrepância no número, verificou-se unanimidade de que, nesse ano, tinha já sido atingido o objetivo preconizado na RD2020.

Tabela 2 – Efetivos das FFAA (31 dezembro 2014)

Fonte	Efetivos
MDN	29.253
Direção-geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)	30.775
<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (NATO)	30.700

Fonte: Adaptado a partir de DGAEP (2015), de MDN (2014) e de NATO (2022a).

A Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, alterou e republicou a LOBOFA, tendo aditado o artigo 5.º-A, que estabeleceu que “os efetivos das [FFAA], em todas as situações, são fixados anualmente, por decreto-lei, ouvido o [CCEM]”. Neste enquadramento, foi a partir de 2015 que os EFMIL passaram a ser fixados através do designado “Decreto-Lei dos Efetivos das FFAA” (DLEF). O Decreto-Lei n.º 31/2015, de 4 de março, foi, assim, o primeiro diploma que agregou e fixou os efetivos das FFAA, em todas as situações, neste caso para 2015, e que determinou, igualmente, a fixação anual dos números de vagas para admissão aos cursos, tirocínios ou estágios para ingresso nas várias categorias dos QP e aos regimes de RV/RC, constituindo-se, desta forma, como o momento em que o controlo e fixação dos efetivos passou a ser duplamente efetuado ao nível do Governo, através dos efetivos fixados no DLEF e das admissões às diferentes formas de prestação de serviço, aspetos que se mantiveram nos anos seguintes.

Honorato, Tendeiro, Castro e Cabral (2017) analisaram as consequências e perspetivas da RD2020 para o pós-2020, referindo a existência, em 2016, de cerca de 1.500 efetivos abaixo do limite inferior de 30.000 efetivos estabelecido para 2020, numa redução de pessoal acelerada por restrições orçamentais.

Decorrente do artigo 6.º da LOBOFA (Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto), os EFMIL das FFAA passaram, a partir de 2022, a ser “fixados trianualmente, por decreto-lei, sob proposta do CEMGFA, ouvido o [CCEM]”, ficando à responsabilidade dos ramos assegurar o recrutamento, a seleção e a gestão das carreiras, mesmo para as capacidades conjuntas, além da geração, da preparação, do aprontamento e da sustentação das forças e meios do respetivo ramo.

2.1.2. Estatuto dos Militares das FFAA (EMFAR) – a carreira militar

Considerando que os EFMIL têm um estatuto próprio, interessa efetuar uma abordagem do mesmo pela sua relação com o Efetivo Orgânico (EO).

Em 1990 foi aprovado o primeiro EMFAR (Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de janeiro), revogado em 1999 pelo Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, que introduziu mecanismos para assegurar um adequado equilíbrio da estrutura de pessoal das FFAA. O atual EMFAR (Decreto-Lei n.º 90/2015), além da carreira militar, teve como principal linha de ação “a otimização da utilização dos [EFMIL]”, materializando as reformas da RD2020.

Na estrutura piramidal das FFAA, as diferentes categorias e postos têm inerentes cargos e funções que asseguram o seu funcionamento, e o topo da pirâmide é ocupado pelos oficiais gerais, que, até lá chegarem, a partir do momento da sua admissão às academias militares levam, no mínimo, 31 anos (Decreto-Lei n.º 90/2015). Os EFMIL são todos importantes, mas não são todos iguais, pois “a quantidade de efetivos apresenta uma elevada importância, contudo a qualidade dos efetivos é igualmente importante”, com o militar “certo no local certo” (Pereira, et al., 2019, p. 190).

O EMFAR e o desenvolvimento de carreira dos militares dos QP influenciam a satisfação das necessidades e o cálculo dos EFMIL das FFAA, pois na “concretização do planeamento global e integrado dos efetivos, é dada primazia ao desempenho de cargos e exercício de funções na estrutura das [FFAA]”, e a “colocação do militar noutra organização [fora das FFAA] causa perturbação na gestão das carreiras” (Decreto-Lei n.º 90/2015, p. 3199), sendo estes e outros aspetos estatutários considerados no planeamento do VD “Pessoal” e nos limites estabelecidos no DLEF.

2.1.3. Planeamento e VD “Pessoal”

O *NATO Defense Planning Process*, considera três períodos temporais e centra-se nos dois primeiros: o curto prazo (até aos seis anos); o médio prazo (dos sete aos 19 anos) e o longo prazo (mais de 20 anos) (NATO, 2022b). O *NATO Defense Planning Process* visa harmonizar as atividades de planeamento de defesa nacionais e da Aliança, através de VD, desempenhando o VD “Pessoal” um papel importante, e no qual se incluem os EFMIL (Pereira et al., 2019, p. 169).

O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar Nacional é também baseado em capacidades militares e está sincronizado com o Ciclo de Planeamento da NATO (Figura 2) e o *Capability Development Process*, este no âmbito na União Europeia, e todos desenvolvidos em períodos de quatro anos (Ribeiro & Pinto, 2022, p. 57).

Andrade, Santos e Correia (2019a, 2019b) apresentaram metodologias e ferramentas para efetuar o planejamento estratégico militar, com sistemas de cenarização, simulação e mensuração que permitem avaliar os diferentes VD, afigurando-se como um importante contributo para o cálculo dos RH e EFML subjacentes ao VD “Pessoal”, que são necessários para operar, manter e sustentar cada capacidade.

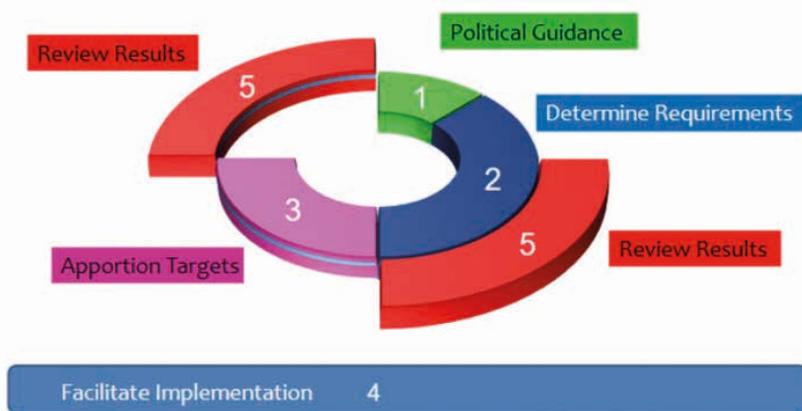


Figura 2 – NATO Defense Planning Process
 Fonte: NATO (2022b).

Pereira et al. (2019, pp. 184-187) referiram a importância dos indicadores que consideram relevantes na avaliação do VD “Pessoal”, a qual é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Importância relativa dos Indicadores de Avaliação do VD “Pessoal”

Dimensões	Indicadores	Descrição	Importância
Efetivos	Efetivo disponível total	Total do Efetivo disponível face ao total de cargos do QO aprovado	25%
	Efetivo disponível por Categoria	Efetivos disponíveis, por categorias, face ao total de cargos do QO aprovado	20%
Desempenho de funções	Aptidão Física	Total de militares considerados aptos fisicamente para o desempenho de tarefas militares, face ao total	10%
	Quadro Especial	Especialidades do Efetivo disponível (das três categorias) face às definidas no QO aprovado	20%
Qualificações	Qualificações adequadas ao cargo	Total do Efetivo disponível com as qualificações adequadas, face às definidas no QO.	25%

Fonte: Pereira et al. (2019).

Aos níveis militar e político, interessa entender as necessidades e a concretização do VD “Pessoal”, nas atuais capacidades militares e na edificação de novas capacidades conjuntas, como a ciberdefesa e o espaço (EMGFA, 2022), e outras como o Combate aos Incêndios Rurais (CIR) pela Força Aérea (Costa & Pereira, 2020), onde “a quantidade de efetivos disponíveis” tem uma importância que, por si só, contribui em 45% para a avaliação do VD “Pessoal” (Pereira et al., 2019, pp. 185-186).

O Quadro 2 apresenta uma escala de mensuração para avaliação do VD “Pessoal”, que pode ir de “insignificante” (0-20%), com risco extremo, até “elevado” (80-100%), com risco mínimo. Ainda assim, Pereira et al. (2019, pp. 178, 187) referem que num VD “Pessoal” inferior a 100%, a capacidade e a força podem não estar disponíveis por “falta de militares que desempenham funções chave”, sendo “exemplo um piloto de uma aeronave”, daí decorrendo uma avaliação do risco a diferentes níveis, pois,

se ao nível tático, o risco está relacionado com a falta de meios para cumprir com a tarefa na sua plenitude, ao nível estratégico [...] incorremos no risco de existir uma quebra de segurança no sistema de [DN] [...] o cumprimento dos compromissos assumidos, [...] afetando de forma decisiva a imagem e credibilidade de Portugal.

Quadro 2 – Nível de Risco associado à Avaliação do VD “Pessoal”

		Avaliação do VD “Pessoal”				
		Insignificante (0 a 19%)	Mínimo (20 a 39%)	Mediano (40 a 59%)	Significante (60 a 79%)	Elevado (80 a 100%)
Nível de Risco		Extremo	Elevado	Moderado	Baixo	Mínimo

Fonte: Pereira et al. (2019).

Face ao que antecede, para se atingir um VD “Pessoal” elevado, com um nível de risco mínimo, importa analisar e identificar:

- a **Estratégia de cálculo**, enquanto ação tomada para a construção dos cálculos dos efetivos de uma determinada capacidade e das FFAA, sabendo-se que “frequentemente, a estratégia está ligada a dois ou mais competidores que disputam o mesmo objetivo” (Gomes et al., 2008, p. 5);
- a **Gestão Previsional**, sendo a forma como o ramo procede à operacionalização das previsões de EFMIL para preencher os vários cargos na estrutura das FFAA, considerando as saídas e as admissões

ou ingressos, o desenvolvimento das carreiras e a afetação de EFMIL na estrutura das FFAA e fora dela;

- a **Arquitetura**, enquanto estrutura de dados e respectivos critérios que permitam uma apresentação dos efetivos de forma a proporcionar a compreensão de todos os que lidam com os diplomas que os fixam.

2.2. ESTRUTURA GUIA DA INVESTIGAÇÃO

Esta investigação orientou-se pela estrutura guia apresentada na Figura 3.

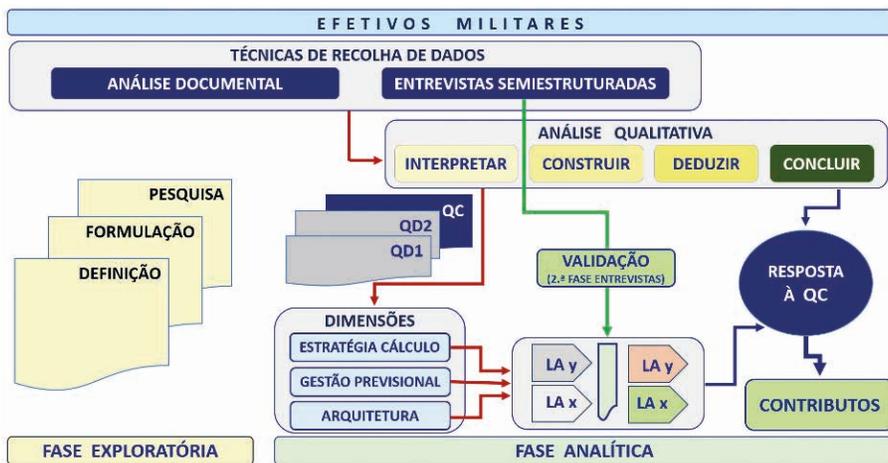


Figura 3 – Estrutura Guia da Investigação

Fonte: Adaptado de Santos e Lima (2019).

2.3. METODOLOGIA

Foi conduzido um estudo de caso Este estudo de caso, de natureza empírica e descritiva, foi conduzido com 19 participantes, incluindo militares e civis com funções atuais ou passadas em planeamento e gestão de pessoal. As entrevistas, assegurando anonimato e confidencialidade, foram realizadas em duas fases: uma fase "de campo", com responsáveis por doutrina e cálculos de EFMIL (efetivos militares), e uma fase "confirmatória", com responsáveis de topo nas áreas de política e gestão de pessoal. A recolha de dados envolveu revisão de extensa documentação e entrevistas semiestruturadas (Tabela 3). A análise de dados foi feita de acordo com metodologia de Sarmento (2013), incluindo transcrição, leitura, criação de sinopses e análises descritiva e interpretativa.

Tabela 3 – Entidades entrevistadas

Titular	Funções exercidas
Dr. António Ideias Cardoso	Diretor de Serviços de Profissionalização do Serviço Militar da DGRDN; Chefe da Divisão de Recrutamento e Efetivos Militares da DGRDN
Major-general João Cadeiro Caldas	Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea Chefe da Divisão de Recursos (DIVREC) (Força Aérea)
Brigadeiro-general Luís Nunes Seródio	Chefe da Divisão de Recursos do EMGFA
Tenente-coronel Nuno Quirino Martins	Chefe Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal (Força Aérea)
Comandante-de-Mar-e-Guerra António Albuquerque e Silva	Chefe Repartição de Pessoal do EMGFA
Comodoro António Neves Correia	Diretor de Pessoal (Marinha)
Coronel Tirocinado António Ricardo Romão	Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército
Major-general Francisco Fonseca Rijo	Diretor de Administração de Recursos Humanos (Exército)
Major-general João Bernardo Pereira	Diretor de Pessoal (Força Aérea)
Coronel Luís Miguel Morais	Subdiretor de Pessoal (Força Aérea); Chefe Repartição de Pessoal da DIVREC
Contra-almirante Pedro Sousa Costa	Subchefe do Estado-Maior da Armada
Vice-almirante Aníbal Soares Ribeiro	Superintendente do Pessoal (Marinha)
Tenente-general Eurico Justino Craveiro	Comandante do Pessoal (Força Aérea); Diretor de Pessoal (Força Aérea)
Tenente-general José Fangueiro Mata	Diretor do Pessoal (Força Aérea); Vice-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
Tenente-general José Fonseca e Sousa	Comandante do Pessoal (Exército)
Anónimo	Quadro superior do MDN
Major-general Jorge Côrte-Real Andrade	Subdiretor-geral de Recursos da DN
Dr. João Martins Ribeiro	Secretário-geral do MDN
Dr. Marcos Lorena Perestrello	Secretário de Estado da DN; Presidente da Comissão de DN

3. NECESSIDADES DE EFMIL NOS RAMOS DAS FFAA

Neste capítulo analisa-se o cálculo das necessidades orgânicas de EFMIL, doravante designado de EO, e os EFMIL autorizados e existentes. Não sendo possível uma análise exaustiva de cada ramo e capacidade, optou-se por analisar com algum detalhe o processo global na Marinha e o cálculo de duas novas capacidades na Força Aérea, uma das quais conjunta. Para simplificação e harmonização, apresentam-se os dados do primeiro e último ano previsto para a RD2020, 2015 e 2020, e ainda os anos mais recentes de 2021 e 2022. Foram utilizados,

sempre que disponíveis, os dados consolidados obtidos junto da DGRDN. Dados adicionais de efetivos dos ramos podem ser consultados no Apêndice B.

As missões específicas das FFAA são aprovadas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional e, para o cumprimento das MIFA, o SF, com uma componente operacional e outra fixa, define o conjunto de capacidades que devem existir e identifica os tipos e quantitativos de forças e meios (artigos 4.º e 5.º da Lei Orgânica n.º 2/2021). É na vertente “tipo e quantitativos de forças e meios” que os EFMIL se inserem e que iremos analisar, relevando que todos os militares têm uma ligação genética aos ramos, i.e. ou são da Marinha, ou do Exército ou da Força Aérea, mesmo quando desempenham funções fora dos mesmos. As necessidades de EFMIL afetas a cada ramo ou capacidade podem ser muito distintas, pois como afirma Santos (2012, p. 23), “tanto a Marinha como a Força Aérea são ramos nos quais, predominantemente, as máquinas atuam manobradas por homens e mulheres, enquanto o Exército é um ramo em que, predominantemente, os homens e mulheres atuam utilizando máquinas”. Também os rácios de QP/RV/RC terão sempre subjacente a especificidade das missões do ramo, e conclui-se que existe uma maior percentagem de QP na Marinha, único ramo com QP de praças, e menor no Exército (Figura 4).

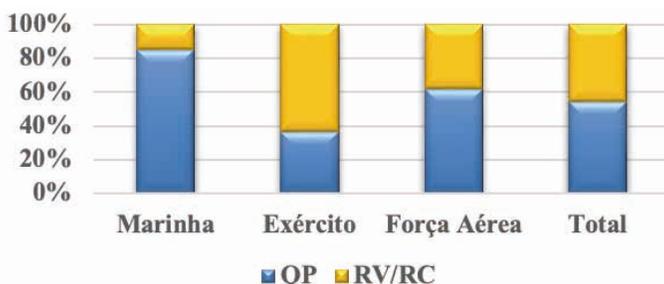


Figura 4 – Rácios QP/RV/RC (EO 2022)

Fonte: Construído a partir de dados fornecidos pelos ramos.

3.1. MARINHA

A Marinha, além das suas missões específicas, assegura o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo, disponibiliza RH à Autoridade Marítima Nacional, executa atividades no domínio da cultura e de promoção do desenvolvimento económico e científico relativo ao mar (Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro).

3.1.1. Estratégia de cálculo e gestão previsional

A Marinha tem um Sistema de GRH (Estado-Maior da Armada [EMA], 2006) que estabelece a política de GRH, os ciclos de planeamento e a metodologia e procedimentos para as “dotações de pessoal” na estrutura da Marinha, incluindo para quando há carência de EFMIL. A Figura 5 apresenta o ciclo de planeamento de necessidades de EFMIL, metodologia considerada muito robusta (A. Ribeiro, entrevista por *email*, 04 de abril de 2023).

Como padrão para a sua orgânica, a Marinha considera as “unidades navais”, os “comandos e unidades instalados em terra”, as “superintendências” e “os outros organismos” (EMA, 2006, pp. 3.2-3.3). As necessidades estruturais globais são planeadas tendo por base a sua orgânica, o SF e as MIFA que são atribuídas à Marinha, que “segue os padrões adotados pela NATO”, respeitam o ciclo de planeamento estratégico coberto pela Lei de Programação Militar, são materializados na Matriz de Necessidades da Marinha e contemplam, além dos militares dos QP no ativo e na reserva na efetividade de serviço, os militares do RC, militarizados do Quadro de Pessoal Militarizado e civis do Mapa de Pessoal Civil (MPC) da Marinha (P. Costa, entrevista por *email*, 07 de março de 2023).

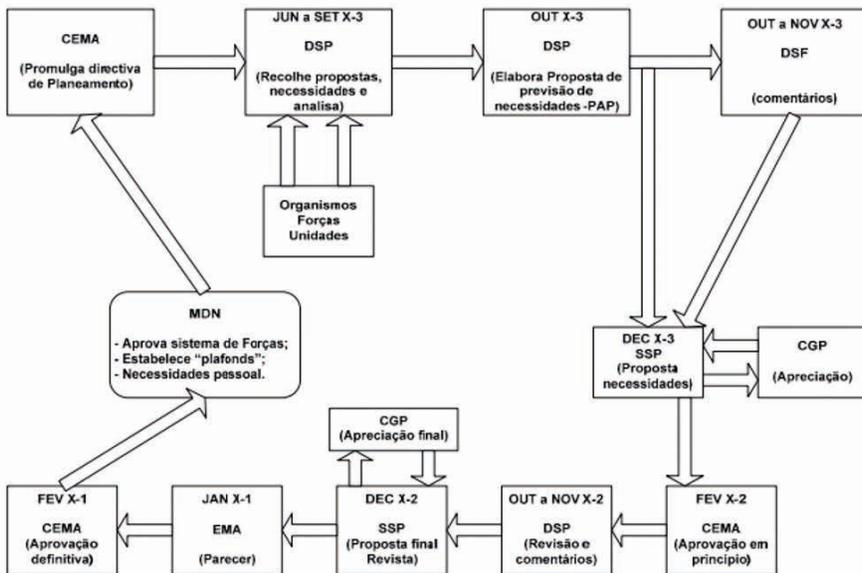


Figura 5 – Ciclo de planeamento de necessidades de RH (para o ano X)

Fonte: EMA (2006).

O EO da Marinha é o mesmo para tempo de paz, crise ou conflito, e, em caso de necessidade, são convocados EFMIL dos QP que estão na reserva, para a efetividade de serviço, nas áreas onde há falta de pessoal ou é necessária “maior prontidão”, embora existam limitações e pouca flexibilidade no DLEF (A. Correia, entrevista presencial, 08 de março de 2023).

As Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO) podem propor, anualmente e ao Superintendente de Pessoal, alterações ao seu mapa detalhado de cargos, que podem ser aumentos ou diminuições (A. Correia, op. cit.; EMA, 2006), com o objetivo de se manter a capacidade das mesmas “cumprirem as missões e tarefas atribuídas, com o mínimo de recursos humanos”, verificando-se ainda que “a obtenção dos efetivos necessários é fortemente condicionada pelos limites impostos pelo Ministério das Finanças” (P. Costa, op. cit.).

As unidades navais têm os EO definidos em diplomas próprios, tendo-se notado ajustes na afetação dos EFMIL. Como exemplo, referem-se as unidades navais (fragatas) da Classe Vasco da Gama, que até 2016 tinham apenas previstas a lotação completa e normal, exatamente com o mesmo número de EFMIL, 170 (Portaria n.º 841/2008, de 6 de outubro) e, a partir de 2016, passaram a ter a lotação completa (170), a normal (135), a especial (110) e a reduzida (80) (Portaria n.º 40/2016, de 12 de janeiro), naturalmente delas decorrendo diferentes estados de prontidão ou capacidade.

A Marinha calculou o EO da Tabela 4, que inclui a estrutura da Marinha, do EMGFA e também os cargos previstos fora das FFAA, não tendo sido possível obter estes dados desagregados. Só na Autoridade Marítima Nacional (fora das FFAA) os EFMIL poderiam atingir os 310 em 2022 (Despacho n.º 1861/2022, de 1 de fevereiro).

Tabela 4 – EO da Marinha

ANO	QP			RV / RC			TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Praças	Oficiais	Sargentos	Praças	
2022	1.795	2.292	3.157	156	0	1.085	8.485
2021	1.724	2.277	3.130	161	0	1.104	8.396
2020	1.670	2.241	3.133	155	0	1.109	8.308
2015	1.444	2.380	3.277	152	18	1.456	8.727

Fonte: Direção de Pessoal da Marinha (email, 26 de janeiro de 2023).

3.1.2. Efetivos autorizados e existentes

Independentemente do EO calculado pelos ramos, os quantitativos existentes não devem exceder os autorizados no DLEF. Na Marinha, à exceção de 2015, os EFMIL autorizados foram sempre inferiores ao preconizado na RD2020 (8.100). Os efetivos existentes têm vindo a diminuir ao longo dos anos, sendo no final de 2022 cerca de 22,5% inferior ao DLEF. Não tendo sido possível obter o EO calculado para a estrutura das FFAA, torna-se inexequível compará-lo com os EFMIL aí existentes. Segundo P. Sousa (op. cit.) tem-se assegurado o cumprimento das missões, mas a falta de efetivos “acarreta constrangimentos, limitações e riscos”, com impacto na prontidão, sobrecarga dos períodos de navegação, motivação e retenção de efetivos, aspetos que são também referidos por A. Correia (op. cit.), pois mantém-se o “mesmo nível de ambição” com menos pessoas e meios. Os efetivos máximos autorizados e existentes da Marinha são apresentados nas Tabelas 5 e 6.

Tabela 5 – EFMIL autorizados da Marinha

ANO	QP			RV / RC			Reserva (efetividade)	TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Praças	Oficiais	Sargentos	Praças		
2022	1.481	2.123	3.102	206	0	902	123	7.937
2021	1.468	2.122	3.106	206	0	902	92	7.896
2020	1.466	2.160	3.075	186	0	902	92	7.881
2015	1.317	2.475	3.016	155	11	1.107	82	8.163

Fonte: Adaptado da legislação que fixa os EFMIL e MDN (2015).

Tabela 6 – EFMIL existentes da Marinha

ANO	QP			RV / RC			Reserva (efetividade)	TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Praças	Oficiais	Sargentos	Praças		
2022	1.361	1.862	2.261	108	0	473	82	6.147
2021	1.391	1.899	2.422	133	0	660	172	6.677
2020	1.380	1.935	2.589	161	0	779	109	6.953
2015	1.279	2.385	2.897	130	13	904	76	7.684

Fonte: A. Cardoso (entrevista por *email*, 14 de março de 2023).

3.2. EXÉRCITO

AO Exército, além das suas missões específicas, executa atividades no domínio das ciências e técnicas geoespaciais, na verificação da demarcação de fronteiras terrestres e atividades no domínio da cultura (Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro).

3.2.1. Estratégia de cálculo e gestão previsional

As necessidades estruturais de EFMIL do Exército, designadas de Quadros Orgânicos, foram obtidas a partir do SF2014, tendo este ramo vindo a “desenvolver trabalhos [...] para que não ultrapasse os números da RD2020”, embora exista “um desalinhamento entre o efetivo autorizado no DLEF e o EO da RD2020 [...] das reais necessidades do Exército”, sendo o cálculo afetado “pelas restrições orçamentais” e

Tabela 7 – Quadros Orgânicos (EO) do Exército

ANO	QP		RV / RC			TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Oficiais	Sargentos	Praças	
2022	2.879	3.699	254	694	10.279	17.805
2021	2.879	3.699	254	694	10.279	17.805
2020	2.879	3.699	254	694	10.279	17.805
2015	2.846	3.688	234	704	10.293	17.765

Fonte: Estado-Maior do Exército (*email*, 09 de fevereiro de 2023).

“pelo controlo das admissões, por parte da Tutela” (A. Romão, entrevista por *email*, 09 de fevereiro de 2023).

Para o cumprimento das missões que tem atribuídas e satisfação das necessidades do EMGFA, o Exército prevê os EFMIL da Tabela 7.

3.2.2. Efetivos autorizados e existentes

Os efetivos existentes do Exército também têm vindo a diminuir ao longo dos anos, sendo em final de 2022 cerca de 43% e 35% inferior ao EO e DLEF, respetivamente. Os efetivos máximos autorizados e existentes do Exército são apresentados nas Tabelas 8 e 9.

Tabela 8 – EFAMIL autorizados do Exército

ANO	QP		RV / RC			Reserva (efetividade)	TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Oficiais	Sargentos	Praças		
2022	2.113	3.040	436	720	9.082	248	15.639
2021	2.113	3.030	436	720	9.079	248	15.626
2020	2.109	3.030	436	720	9.079	348	15.722
2015	2.099	3.246	373	658	9.471	126	15.973

Fonte: Adaptado da legislação que fixa os EFAMIL e MDN (2015).

Tabela 9 – EFAMIL existentes do Exército

ANO	QP		RV / RC			Reserva (efetividade)	TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Oficiais	Sargentos	Praças		
2022	1.963	2.760	282	494	4.500	105	10.104
2021	2.026	2.846	319	478	5.121	122	10.912
2020	2.046	2.847	377	582	4.948	118	10.918
2015	1.985	3.064	335	303	8.249	120	14.056

Fonte: A. Cardoso (*op. cit.*).

Segundo A. Romão (*op. cit.*), além das restrições orçamentais que afetam os EO, o déficit existente cria “constrangimentos na estrutura, treino e prontidão”, com “um esforço adicional na preparação da força [...] origina um número acumulado de serviços diários [...] aumenta o descontentamento entre os militares”. F. Rijo (entrevista por videoconferência, 21 de março de 2023) referiu que “as limitações [nas admissões pela Tutela] não criaram problemas porque não há candidatos” e que as missões são cumpridas “com algum sacrifício e [...] sobrecarga das pessoas”, onde as “condições infraestruturais, as remuneratórias, que os militares também se queixam [...] mata a atratividade” e leva a “uma avalanche de abates ao quadro”. O Exército é o ramo com menor rácio de QP/RV/RC e F. Rijo (*op. cit.*) referiu que os cargos do EO são por posto e não forma de prestação de serviço, existindo cargos fora da estrutura das FFAA “muito específicos” onde tem existido dificuldade em satisfazer algumas necessidades.

3.3. FORÇA AÉREA

A Força Aérea, além das suas missões específicas, assegura ainda o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo, disponibiliza RH à

Autoridade Aeronáutica Nacional e executa atividades no domínio da cultura (Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro).

3.3.1. Estratégia de cálculo

O EO calculado pelo Estado-Maior da Força Aérea considerou as necessidades de EFMIL apresentadas pelas diferentes UEO, o SF aprovado, incorporou os limites determinados pela RD2020 e só existe para tempo de paz (J. Caldas, entrevista presencial, 13 de fevereiro de 2023). Em 2019, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) aprovou, através do Despacho n.º 25/2019, de 24 de abril, o EO da Força Aérea, incluindo 1.100 civis e a designada Matriz Estrutural de Pessoal, com 5.755 EFMIL na estrutura da Força Aérea e 380 da estrutura do EMGFA, de forma a não exceder os 6.135 EFMIL da RD2020.

O processo de revisão do EO “acontece quando existe uma alteração estrutural, como seja a edificação de novas capacidades” ou devido “a alterações do efetivo máximo autorizado” (L. Morais, entrevista por *email*, 16 de fevereiro de 2023), tendo, já em 2023, sido aprovada uma alteração interna para incrementar os efetivos da Força Aérea em 746, resultado da edificação da capacidade CIR, ciberdefesa, espaço, sistemas aéreos não tripulados e outros (J. Caldas, *op. cit.*).

Todos os entrevistados da Força Aérea (três) referiram a necessidade de existir um aumento do EO para situações de crise ou guerra (*crisis establishment*), “através do recurso a pessoal na reserva fora da efetividade de serviço, reserva de recrutamento [RR] ou reserva de disponibilidade [RD]” (L. Morais, *op. cit.*), pois o “*peacetime establishment* é adequado para a situação ‘normal’ [paz], mas a guerra da Ucrânia veio mostrar que deixou de o ser” (J. Pereira, entrevista por *email*, 06 de março de 2023). L. Morais (*op. cit.*) enfatiza ainda que a definição do EO dos ramos deve ser “em função das reais necessidades” e, em caso de redução, deve ser equitativa e “avaliando prioridades nas FFAA”.

Segundo J. Pereira (*op. cit.*) o *crisis establishment* “adiciona ao *peacetime establishment* a resiliência necessária para continuar a cumprir a missão, com um empenhamento adicional, sustentado por um determinado período, para fazer face aos compromissos nacionais e internacionais assumidos”. Neste particular, sabe-se que as operações militares são conduzidas num espectro de conflito que “vai desde a paz estável até guerra total” e “na guerra total a totalidade dos recursos de um Estado são utilizados” (Instituto Universitário Militar [IUM], 2020, pp. 126, 156).

Neste contexto, analisou-se em particular o cálculo VD “Pessoal” na edificação das capacidades CIR e ciberdefesa das FFAA, no ramo Força Aérea.

3.3.1.1. Capacidade CIR

A Força Aérea efetuou a abordagem DOTMLPII² para a edificação desta capacidade, que inclui dois helicópteros ligeiros, nove helicópteros médios e dois aviões anfíbios pesados, sendo a capacidade operacional dos diferentes meios atingida gradualmente, até 2030 (Força Aérea, 2022). Trata-se de uma capacidade e missão totalmente novas para a Força Aérea e as FFAA, estando previsto que alguns dos meios integrem o dispositivo permanente do CIR, todos os dias do ano. “A falta de pessoal constitui-se como a maior fragilidade”, com a formação³ e experiência necessárias a serem condicionadas pelo recrutamento, atribuição e a retenção (Força Aérea, 2022, p. 23). Para o nível de ambição preconizado, quantificado em prontidão de aeronaves, tripulações e horas de voo, foram identificados um total de 72 pilotos, 145 mecânicos e 238 elementos de apoio ou para assegurar outros serviços essenciais, podendo alguns ser civis (Força Aérea, 2022). Os cálculos dos módulos de pessoal para operação e manutenção foram efetuados com base na Diretiva n.º 2/2014, de 25 de fevereiro, do CEMFA, que define os módulos de pessoal para operação e manutenção dos sistemas de armas operados pela Força Aérea, que está em atualização para incluir novos sistemas de armas, como a aeronave de transporte KC-390. A totalidade do VD “Pessoal” necessária à cabal edificação desta capacidade inclui ainda os módulos de apoio operações, apoio ao aeródromo e às próprias Unidades, que são fixos (Diretiva n.º 2/2014; Força Aérea, 2022).

Assim, a Força Aérea precisará gradualmente de mais 455 EFMIL para a edificação e sustentação desta nova capacidade, que crescem ao previsto na RD2020. O Anexo B apresenta, como exemplo, o cálculo efetuado para dois sistemas de armas, caça F-16 e helicóptero EH-101, sendo que a maioria da manutenção dos EH-101 é contratualizada externamente.

3.3.1.2. Capacidade de ciberdefesa

Apesar de já estar prevista no SF2014, a capacidade de ciberdefesa ainda

² A Força Aérea considera também o elemento F-Finanças.

³ Cerca de sete anos para os pilotos aviadores e 29 meses para os mecânicos.

continua em edificação, sendo os RH “o principal fator de risco [...] e o maior desafio para a edificação na plenitude da capacidade de Ciberdefesa” (EMGFA, 2019, p. 2). A Diretiva Estratégica do EMGFA para 2018-2021 (EMGFA, 2018) estabeleceu como objetivo estratégico a dinamização desta capacidade, tendo sido inicialmente identificada a necessidade de 90 pessoas para o Centro de Ciberdefesa (EMGFA, 2019). Em 2021 foi constituído o subgrupo de trabalho de RH para a ciberdefesa (Despacho n.º 15/MDN/2020, de 06 de fevereiro), que identificou as necessidades para edificar esta capacidade conjunta nas FFAA, ascendendo a um total de 267 efetivos na estrutura do EMGFA e alguns elementos nos ramos, podendo ser EFMIL ou civis. A Força Aérea participou no subgrupo de trabalho, tendo assumido como contributo para esta capacidade conjunta até 103 efetivos adicionais, 89 dos 267 efetivos (um terço) e ainda 14 efetivos para a estrutura do ramo (Despacho n.º 04/MDN/2021, de 08 de fevereiro). Acrescem ao EO previsto na RD2020 87 EFMIL, sendo 16 internamente reafetados, por sinergias ou ajustes.

3.3.2. Gestão Previsional

O planeamento de efetivos considera as necessidades globais e conjugadas de civis e EFMIL dos QP e RC, um equilibrado desenvolvimento de carreiras, as necessidades de formação necessárias e instaladas e os ajustes organizacionais decorrentes das MIFA, SF e capacidades (J. Pereira, *op. cit.*). Segundo J. Caldas (*op. cit.*), “os ramos deveriam ser capazes de fazer a sua gestão”, mas o processo de recrutamento é desajustado e condicionado pela Tutela. J. Pereira (*op. cit.*) referiu ainda que “recorrentemente é autorizado um número de vagas muito inferior ao necessário/requerido”, “dificultando o planeamento e o funcionamento”. No caso das capacidades CIR e de ciberdefesa, a Força Aérea iniciou o recrutamento de alguns EFMIL para as mesmas, mas o DLEF não reflete ainda os efetivos necessários, sendo que em 2022 não ingressaram 17 militares aptos para o Curso de Formação de Sargentos dos QP devido ao limite de vagas atribuídas à Força Aérea, e que farão falta no futuro (L. Morais, *op. cit.*).

O Quadro 11 apresenta o EO da Força Aérea aprovado pelo CEMFA, ainda sem as novas capacidades no ramo e no EMGFA e sem os EFMIL fora das FFAA.

Tabela 10 – EO da Força Aérea

ANO	QP		RV / RC			TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Oficiais	Sargentos	Praças	
2022	1.477	2.173	406	460	1.619	6.135
2021	1.477	2.173	406	460	1.619	6.135
2020	1.477	2.173	406	460	1.619	6.135
2015	1402	1.973	506	460	1.982	6.323

Fonte: Divisão de Recursos da Força Aérea (*email*, 17 de março de 2023).

3.3.3. Efetivos autorizados e existentes

Na Força Aérea, os EFMIL autorizados foram sempre inferiores ao preconizado na RD2020 (6.135). À semelhança da Marinha e do Exército, os efetivos existentes da Força Aérea têm vindo a diminuir ao longo dos anos, tendo-se atingido no final de 2022 o valor mais baixo, com um défice de cerca de 25% do EO previsto⁴ e de 22,5% do DLEF. Segundo L. Morais e J. Pereira (op. cit.), as existências nas FFAA têm sido condicionadas por limitações de natureza financeira e outras medidas que dependem essencialmente da Tutela, tendo J. Caldas (op. cit.) referido ainda que “não tendo recursos financeiros, não conseguimos dar-lhe o treino”.

Segundo J. Pereira (op. cit.) têm existido “inúmeras dificuldades para manter a prontidão e a capacidade de regeneração”, estando-se a “aumentar as missões [...] sem que o número de pessoas seja aumentado”, existindo o risco da segurança de voo e o não cumprimento cabal das missões atribuídas. J. Caldas (op. cit.) referiu que, apesar de estar na “génese cumprir uma missão como militares” e do “muito sacrifício das pessoas”, “quando as coisas se fazem com menos gente, de uma forma perpetuada, existe um maior risco associado, nomeadamente o risco do acidente” ou “terá de ser com o prejuízo de alguma missão por cumprir”.

Apesar do elevado défice de EFMIL existente, L. Morais (op. cit.) referiu que a “limitação adicional no número máximo de ingressos anuais para os QP e RC tem levado à perda de candidatos aptos” na Força Aérea. Os efetivos máximos autorizados e existentes da Força Aérea são apresentados nas Tabelas 11 e 12.

⁴ Défice de 33%, considerando as novas capacidades.

Tabela 11 – EFAMIL autorizados da Força Aérea

ANO	QP		RV / RC			Reserva (efetividade)	TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Oficiais	Sargentos	Praças		
2022	1.510	2.190	377	414	1.360	112	5.963
2021	1.495	2.195	369	307	1.446	90	5.902
2020	1.482	2.208	369	290	1.463	100	5.912
2015	1.328	2.385	323	0	1.652	50	5.738

Fonte: Adaptado da legislação que fixa os EFAMIL e MDN (2015).

Tabela 12 – EFAMIL existentes da Força Aérea

ANO	QP		RV / RC			Reserva (efetividade)	TOTAL
	Oficiais	Sargentos	Oficiais	Sargentos	Praças		
2022	1.225	1.826	332	350	815	71	4.619
2021	1.239	1.879	337	276	844	224	4.799
2020	1.256	2.005	277	286	890	179	4.893
2015	1.275	2.395	254	0	1.410	35	5.369

Fonte: A. Cardoso (op. cit.).

3.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

A RD2020 determinou e condicionou o cálculo dos EFAMIL dos três ramos das FFAA, os quais planejaram as suas necessidades estruturais com base nas MIFA e no SF de 2014, ainda em vigor. O planejamento de EFAMIL inclui ainda outras missões atribuídas, e a necessidade de colocação de EFAMIL fora do ramo. O EO dos ramos é o mesmo para tempo de paz, crise ou guerra, mas todos os entrevistados da Força Aérea referiram uma necessidade adicional de EFAMIL para *crisis establishment*. Analisou-se, na Marinha, o cálculo global de efetivos e, na Força Aérea, os critérios de cálculo de EFAMIL para as novas missões e capacidades, nomeadamente o CIR e a ciberdefesa, não se verificando ainda a sua cabal inclusão no DLEF. Os efetivos existentes têm estado abaixo do EO e do DLEF e têm mantido uma trajetória decrescente nos últimos anos, essencialmente por limitações de natureza financeira e outras medidas que dependem da Tutela, como a autorização de admissões e ingressos. A falta de efetivos acarreta um esforço acrescido, com constrangimentos, riscos e limitações na prontidão, execução e segurança das missões e retenção de efetivos.

Desta forma, quanto à QD1, embora de forma distinta, verificou-se que os ramos têm um racional objetivo e quantificado para o planejamento das

necessidades e o cálculo dos EFMIL na componente operacional do SF, embora não tanto para a componente fixa e de apoio. No apoio e serviços existirá sempre alguma subjetividade inerente, áreas onde a possibilidade de se contratarem serviços externos constitui uma alternativa, podendo ter vantagens associadas, mas também impactos negativos na resiliência, flexibilidade e até custos financeiros, agravados em situações de crise ou guerra. Ainda assim, os quantitativos da RD2020 e os calculados pelos ramos são condicionados pelas autorizações e limites impostos pela Tutela.

4. NECESSIDADES DE EFMIL NO EMGFA

A aprovação da atual LOBOFA (Lei Orgânica n.º 2/2021) reforçou o papel do CEMGFA e do EMGFA no comando das FFAA e na administração dos assuntos de natureza militar, com um acréscimo significativo de atribuições, passando a missão do EMGFA

também, a contemplar, para além do emprego das [FFAA] em missões e tarefas operacionais, a estratégia de defesa militar, o ensino superior militar, a saúde militar, as informações e segurança militares, a ciberdefesa, os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional e a inovação e transformação nas [FFAA]. (Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro, p. 3)

4.1. ESTRATÉGIA DE CÁLCULO

As necessidades orgânicas de EFMIL do EMGFA estão espelhadas nos Quadros Orgânicos de Pessoal, que consideram a estrutura e a missão do EMGFA, são propostas pelas respetivas UEO para aprovação do CEMGFA [incluindo os órgãos na dependência direta do CEMGFA regulados por legislação própria, como o Hospital das FFAA (HFAR), que previa em 2021 um efetivo global de 1.857 pessoas, das quais 851 EFMIL e 1.006 civis (Memorando n.º 004/CEMGFA/2021, de 16 de março, p. 276)], sendo os mesmos para tempo de paz, crise ou guerra (A. Silva, entrevista por *email*, 10 de fevereiro de 2023). A. Silva (op. cit.) referiu ainda que existe uma “ordem de batalha” que prevê o reforço de pessoal do Comando Conjunto, “com pessoal dos ramos, para exercícios e situações de crise ou conflito” e que os Quadros Orgânicos têm subjetividade associada “porque depende dos dirigentes”, sendo as propostas analisadas centralmente pela Divisão de Recursos.

As necessidades adicionais do EMGFA são “garantidas em detrimento do provimento de cargos no ramo” (P. Costa, *op. cit.*).

A Tabela 13 apresenta o EO de EFMIL do EMGFA, não existindo discriminação nas formas de prestação de serviço nem dados fiáveis relativamente a outros anos (A. Silva, *op. cit.*).

Tabela 13 – EO do EMGFA

ANO	Oficiais	Sargentos	Praças	TOTAL
2022	1.285	427	527	2.239
2015	854	728	543	2.125

Fonte: A. Silva (*op. cit.*).

Como a reestruturação aumentou a necessidade de efetivos para as novas estruturas do EMGFA e “não foi diminuído em lado nenhum”, o DLEF “não dá resposta” (A. Correia, *op. cit.*). Também A. Silva (*op. cit.*) referiu que as novas missões não se têm vindo a traduzir no aumento do número de efetivos no DLEF. Este aspeto é praticamente corroborado com a necessidade de 267 efetivos adicionais no EMGFA para a ciberdefesa (Despacho n.º 04/MDN/2021), que não são refletidos nem na Tabela 13 nem na Tabela 14. Acresce que os ramos asseguram, de forma rotativa, em reforço ou diligência, necessidades permanentes do EMGFA, como a segurança do Reduto Gomes Freire (J. Pereira, *op. cit.*).

4.2. EFETIVOS AUTORIZADOS E EXISTENTES

O Decreto-Lei n.º 6/2022, de 7 de janeiro, fixou os EFMIL para o triénio 2022-2024 e simplificou o processo, mas verificam-se poucas alterações para os diferentes anos, devendo haver maior flexibilidade (A. Correia, *op. cit.*).

A Tabela 14 apresenta os EFMIL autorizados na estrutura do EMGFA, que são subtraídos aos dos ramos, aludidos no capítulo anterior. Em 2022 foram autorizados mais 48 EFMIL que o previsto no EO do EMGFA.

Tabela 14 – EFAMIL autorizados no EMGFA

ANO	Oficiais	Sargentos	Praças	Reserva (efetividade)	TOTAL
2022	1.056	628	538	65	2.287
2021	1.026	594	543	65	2.228
2020	1.019	586	543	55	2.203
2015	841	722	543	18	2.124

Fonte: Adaptado da legislação que fixa os EFAMIL e MDN (2015).

Sendo os EFAMIL do EMGFA providenciados pelos ramos, “a falta crónica de pessoal nos ramos” tem impacto nos efetivos do EMGFA, onde se procura uma taxa de provimento dos cargos semelhante à dos próprios ramos, o que nem sempre acontece (A. Silva, *op. cit.*). Da comparação dos efetivos existentes no EMGFA, apresentados na Tabela 15, e o EO e DLEF (Tabelas 13 e 14, respetivamente) verifica-se um défice de quase 40%.

Tabela 15 –EFAMIL existentes no EMGFA

ANO	Oficiais	Sargentos	Praças	TOTAL
2022	776	326	277	1.379
2021	764	315	246	1.325
2020	748	330	236	1.314
2015	632	470	377	1.479

Fonte: A. Silva (*op. cit.*).

4.3. IMPACTO DOS EFETIVOS NA EXECUÇÃO DA MISSÃO DO EMGFA E FFAA

Os efetivos existentes na estrutura do EMGFA são consideravelmente inferiores quer aos previstos na RD2020 quer ao DLEF, conforme apresentado na Figura 6. Todos os entrevistados (nove) referiram o impacto negativo da falta de efetivos, seja na prontidão, risco ou retenção de EFAMIL. Segundo A. Cardoso (*op. cit.*),

os chefes militares assumem que todas as missões são cumpridas, o que [...] não se percebe muito bem. Se estamos a falar de um défice [...] algum impacto isto tem de ter na missão, porque o valor é muito elevado. Se não há impacto então poderia dizer-se que as [FFAA] não precisam do efetivo que definem.

Neste âmbito, interessa referir e entender que está subjacente a condição militar dos EFMIL, que se caracteriza pela permanente disponibilidade para o serviço, com sacrifício dos interesses pessoais e, se necessário, da própria vida (artigo 2.º da Lei n.º 11/89, de 1 de junho), e os impactos no recrutamento e retenção. Em julho de 2019, o CEMGFA, Almirante Silva Ribeiro (2019), em entrevista à Rádio Renascença e Jornal Público referiu que:

[...] o problema mais grave que as [FFAA] têm é a falta de recursos humanos, mas com os que temos vamos cumprindo as missões [...] leva a um esforço tremendo [...] como não temos os 32.000 efetivos que devíamos ter e só temos 26.000 [...] isto é insustentável.

A Figura 6 apresenta os EFMIL previstos na RD2020, autorizados e existentes, bem como o ramo de origem.

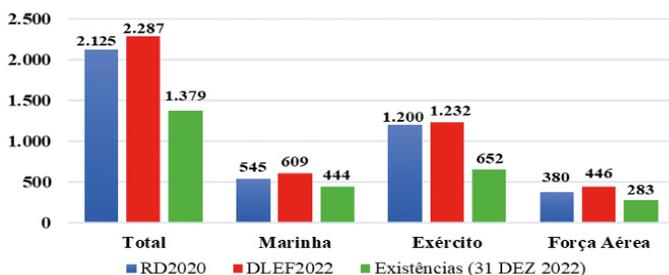


Figura 6 – EFMIL do EMGFA

Fonte: Adaptado de A. Cardoso (op. cit.), A. Silva (op. cit.) e Decreto-Lei n.º 6/2022.

4.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

A estrutura do EMGFA é preenchida com EFMIL dos ramos, com uma distribuição que teve por base a RD2020 e que não está atualmente atualizada. A recente reestruturação do EMGFA ainda não está refletida no seu EO, sendo agora os quadros de pessoal aprovados por portaria do MDN (artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 19/2022).

Verificou-se que o défice de EFMIL no EMGFA é maior do que nos ramos, mas estes providenciam EFMIL de forma temporária e inopinada ao EMGFA, em detrimento das suas missões e condicionados pela generalizada falta de EFMIL. Os ramos satisfazem algumas necessidades permanentes do EMGFA, como a segurança e as novas capacidades conjuntas aí residentes, bem como necessidades

para situações de contingência ou de crise (embora o SF seja o mesmo), o que pode desvirtuar o déficit. O EMGFA, pela natureza da sua missão, tem mais EFMIL dos QP e da categoria de oficiais, que tem vindo a aumentar, a maioria com elevadas e específicas competências individuais. Em resposta à QD2, conclui-se que o cálculo de EFMIL no EMGFA é feito de forma isolada em relação aos ramos e tendo em conta apenas as suas próprias necessidades, sem especiais considerações com o recrutamento ou carreiras dos EFMIL. Uma abordagem mais holística, objetiva e integrada com as MIFA, SF e os ramos (que providenciam os EFMIL), considerando as atuais e as novas capacidades, poderia melhorar o cálculo das necessidades de EFMIL e torná-lo mais realista.

5. CONTRIBUTOS PARA APRIMORAR O CÁLCULO DOS EFMIL NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DAS MIFA, E RESPOSTA À QC

O cálculo dos EFMIL considera o desenvolvimento conceptual do CEM apresentado na Figura 7, a partir da edificação das capacidades do SF, que é atualmente único e permanente (paz e crise ou guerra), devendo ter capacidade de crescimento e de adaptação às circunstâncias aplicáveis (CCEM, 2014a). Sendo o SF único, afigura-se pertinente planear (e simular os diferentes cenários) do EO para o empenhamento em tempo de guerra, o pior.

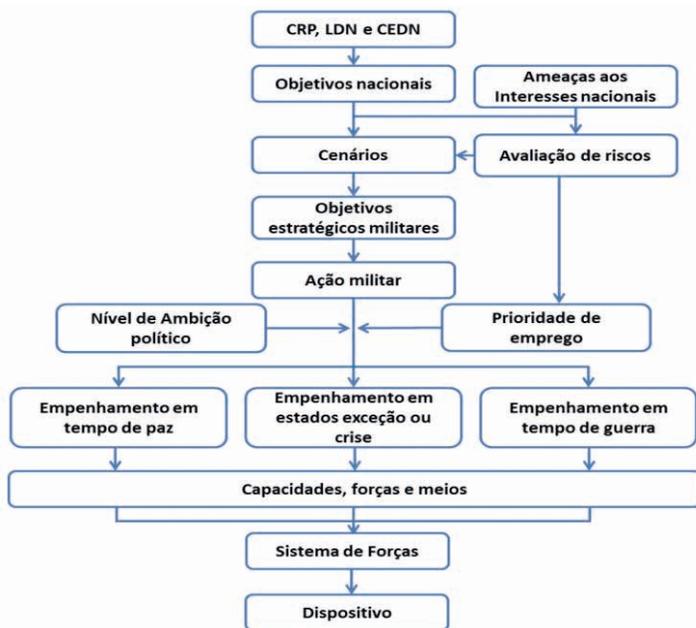


Figura 7 – Desenvolvimento Conceitual do CEM

Fonte: CCEM (2014a).

O EMGFA e os ramos têm processos de cálculo autônomos, sendo o recrutamento efetuado exclusivamente pelos ramos. Existem constrangimentos e dificuldades atuais relacionadas com o orçamento, autorizações para as admissões, recrutamento e em utilizar eficientemente a RD/RR. Na situação de exceção da *Coronavirus Disease 2019* foi criado um Grupo de Trabalho para operacionalizar a RD/RR (Despacho n.º 4818/2020, de 14 de abril), mas ainda sem materialização dos resultados. Na eventual implementação do sistema de convocação e mobilização para o crescimento do SF, o EO do SF deverá assegurar os aspetos logístico-administrativos, financeiros, formação e treino, entre outros (RCM n.º 19/2013, p. 1922), que é mais provável acontecer fora das situações de paz, mas que nem todos os ramos conseguem assegurar, por não “existir capacidade instalada de formação em caso de uma mobilização” (E. Craveiro, entrevista presencial, 05 de abril de 2023).

Genericamente, conclui-se que os EFMIL máximos autorizados no atual DLEF estão desfasados da RD2020 e das atuais necessidades de EO das FFAA, e as existências ainda mais (efetivos em formação e fora da efetividade não considerados), conforme apresentado na Tabela 16.

Tabela 16 – EFMIL: RD2020, autorizados e existentes a 31DEZ22

RAMO	RD2020 (FFAA)	Autorizados		Existentes	
		FFAA	Fora FFAA	FFAA	Fora FFAA
Marinha	8.100	7.937	501	6.147	480
Exército	17.765	15.639	452	10.104	261
Força Aérea	6.135	5.963	215	4.619	149
Total	32.000	29.539	1.168	20.870	890

Fonte: Adaptado de A. Cardoso (*op. cit.*), Decreto-Lei n.º 6/2022 e Memorando n.º 38/CEMGFA/2014.

No entanto, a contabilização dos EFMIL não é consensual nem efetuada da mesma forma pelas diferentes entidades. Ao nível político, referem-se tendências de crescimento nos anos mais recentes e contabilizam-se normalmente todos os que representam custos, referindo-se os 27.741 efetivos contabilizados em 2021 (DN, 2022a; DN, 2022b). Nas FFAA são, por norma, considerados os efetivos que contribuem para o cumprimento da missão (já formados e na efetividade de serviço), existindo 22.388 efetivos em 2021, número que ascende a 26.170 se forem também adicionados todos os efetivos em formação e fora da estrutura das FFAA. Estas diferentes interpretações podem até “sustentar versões politicamente convenientes” (Marcelino, 2022), sendo desfasadas das necessidades e da realidade, pelo que “as designações das diferentes categorias de efetivos devem ser compreendidas da mesma maneira por todos os intervenientes no processo [pois] só assim se promove um cálculo, um reporte e uma monitorização rigorosos” (E16, entrevista presencial, 14 de abril de 2023).

O planeamento, flexibilidade e a dimensão financeira são particularmente importantes e têm sido condicionadores da estratégia de cálculo e obtenção de EFMIL, necessários às FFAA. A questão orçamental tem especial relevância. As FFAA dificilmente estarão equipadas para lidar com os cenários mais exigentes ou totalmente financiadas, mas é importante existir um planeamento e uma análise detalhada dos custos das instalações, equipamentos e pessoal de cada Unidade, cujo somatório resultará no custo total das FFAA, a curto e médio prazo (Glaerum, 2019). Este planeamento concorre para uma melhor tomada de decisão, essencialmente ao nível político, e a necessária coerência entre as missões atribuídas às FFAA e os recursos disponibilizados para o seu cumprimento.

Os gastos com pessoal são muitas vezes referidos como pretexto para racionalizar e controlar (diminuindo) os EFMIL, tal como o seu rácio relativamente

à operação e ao investimento. Mas trata-se de uma aritmética em que, mesmo diminuindo os EF MIL, “no limite, [...] os gastos com pessoal atingirão os 100% do orçamento” (Santos, 2012, p. 78) se o orçamento for insuficiente, e serão relativamente menores se o orçamento aumentar. As FFAA fazem um esforço para cumprir as missões atribuídas, mas cumprem e são “o que os portugueses quiserem” (J. Caldas, op. cit.), sabendo-se que “os portugueses são a principal razão de ser das [FFAA] e, portanto, a sua maior fonte de legitimação” (Hilário et al., 2021, p. 170). Num inquérito efetuado aos portugueses em 2021, após informados do número real de militares das FFAA (cerca de 23.000) e dos gastos em defesa (três em cada 100 euros gastos pelo Estado), 47,8% consideraram o número de militares insuficiente e 70,1% dos inquiridos consideraram o orçamento insuficiente (Hilário et al., 2021, pp. 72, 80).

Para melhor compreensão, a Figura 8 apresenta as diferentes formas de prestação de serviço, situações possíveis e potenciais EF MIL.



Figura 8 – EF MIL e potenciais EF MIL

As possíveis afetações de EF MIL são apresentadas na Figura 9.



Figura 9 – Afetação de EF MIL

Da análise dos dados e das entrevistas efetuadas, as principais dimensões que afetam o cálculo dos EFMIL das FFAA são: MIFA, SF e DIF, formas de prestação de serviço, periodicidade do DLEF, efetivos civis e militarizados, flexibilidade e pontos de rutura, limites e autorizações considerações financeiras, afetação de EFMIL, formação e treino.

Como referido, o EO⁵ decorre das MIFA, SF e DIF, sendo nas FFAA o VD “Pessoal” calculado com base na sua orgânica e nas capacidades subjacentes. O EO será, assim, o estado final desejado e, o efetivo existente, o estado inicial na estratégia de cálculo. De forma simplista, a gestão previsional é o processo que procura obter e manter os EFMIL necessários para preencher os vários cargos na estrutura das FFAA, identificados no EO, embora não podendo exceder os autorizados no DLEF (Figura 10). Em coerência, o DLEF deveria ser igual ao EO. Atualmente, a gestão previsional é especial e negativamente influenciada pelo orçamento, autorizações e recrutamento.

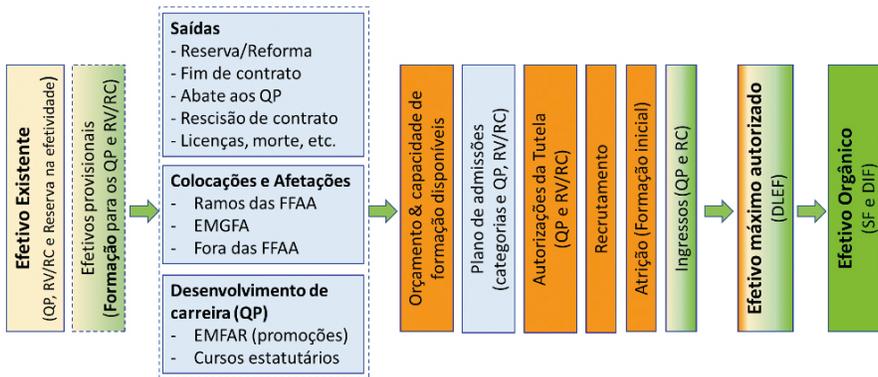


Figura 10 – Gestão previsional na estratégia de cálculo de EFMIL

Com a atual Lei do Serviço Militar, as “saídas” podem ser elevadíssimas e não esperadas, num curto espaço de tempo, e o “recrutamento” pode ter insuficientes candidatos, comprometendo o VD “Pessoal” e, inerentemente, a capacidade das FFAA para “cumprir com todas as missões na sua plenitude” (J. Caldas, op. cit.).

⁵ Abordam-se apenas os EFMIL. Funcionários civis e militarizados são igualmente importantes em determinadas capacidades.

Para responder celeremente a situações decorrentes dos conceitos e ambiente VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex and Ambiguous*, ou seja, um ambiente considerado volátil, incerto, complexo e ambíguo) e BANI (*Brittle, Anxious, Nonlinear and Incomprehensible*, significando frágil, ansioso, não-linear e incompreensível) (Cascio, 2020) que caracterizam as operações militares, as sociedades e o mundo atual, é necessária a existência de mecanismos e pontos de rutura que providenciem necessidades normais, inopinadas e urgentes de efetivos, com transparência, aumentando a flexibilidade e criando resiliência. Para este objetivo, identificaram-se propostas/Linhas de Ação (LA) que resultaram do até aqui analisado (Tabela 17), e que se procuraram confirmar através de uma segunda fase de entrevistas a entidades de diferentes quadrantes, designadamente através dos critérios de adequabilidade (permite atingir os objetivos?), de exequibilidade (possível de executar com os meios disponíveis?) e de aceitabilidade (custos aceitáveis face aos objetivos desejados?)” (Freitas, 2015).

Tabela 17 – LA identificadas

LA1: O EO deve ser coerente e calculado aquando da aprovação do SF e do DIF.
LA2: A aprovação do DLEF deve estar alinhada com os ciclos de planeamento da nato, União Europeia e Nacional (ciclos de quatoros anos).
LA3 - Deve ser exercitada a convocação e a mobilização para satisfazer as necessidades do SF ou, em alternativa, ajustar o SF e o nível de ambição
LA4 - O recrutamento normal e o especial não devem carecer de autorizações adicionais, até se atingir o limite máximo definido no DLEF.
LA5 - Os efetivos em formação (provisionais) não devem constar no DLEF, porque não provêm cargos nem exercem funções.
LA6 - Os EFMIL fora da estrutura das FFAA devem incluir os RV/RC, ser apresentados por categorias nos sargentos e praças, e por subcategorias nos oficiais.
LA7 - Os limites dos EFMIL na reserva na efetividade de serviço devem ser globais, dentro e fora das FFAA.

Da análise efetuada às entrevistas da segunda fase, verificou-se novamente uma referência implícita e generalizada à necessidade de existir coerência do cálculo com o SF e DIF, maior flexibilidade, e um rigoroso controlo dos efetivos e dos custos associados. Releva-se a concordância de 100% dos entrevistados nas LA2 e LA4 e uma discordância relativamente à LA5 e ao ajuste do SF por falta de EFMIL (LA3).

Dos resultados agregados da investigação conclui-se que:

– a **estratégia de cálculo** de EFMIL deve incluir a simulação e cenarização dos níveis de ambição associados às diferentes capacidades, SF e DIF aprovados,

com a disponibilização de recursos coerentes com a decisão efetuada ao nível político. Os cálculos devem materializar-se no DLEF ou “instrumento mais adequado [que possa] acomodar a dinâmica das necessidades [das FFAA]” (op. cit.), alinhando-o com os ciclos de planeamento nacional (quatro anos) e abandonando-se o referencial da RD2020;

– na **gestão previsional**, além de ser necessário assegurar adequado orçamento para a obtenção dos efetivos autorizados no DLEF, não devem ser necessárias autorizações adicionais até aos limites nele definidos. Devem ser exercitadas a convocação e mobilização, embora o modelo em vigor mereça ser revistado, face às dificuldades de operacionalização e realidade atual, tal como a possibilidade de existir e ser atingido o EO e SF para *peacetime* e *crisis establishment*;

– na **arquitetura**, todos os efetivos que constituem encargo financeiro para o Estado devem constar no DLEF, propondo-se a arquitetura conjugada apresentada nas Figuras 11 e 12, que permite uma harmonização e melhor compreensão das necessidades, controlo e flexibilidade dos EFMIL. Referem-se três grupos principais de efetivos: na efetividade de serviço; em formação; fora da efetividade (reserva). Os EFMIL da reserva na efetividade de serviço e RV/RC devem ser apresentados por categorias, tal como os EFMIL dos QP fora da estrutura das FFAA.

Estes resultados constituem os contributos para aprimorar o cálculo dos EFMIL, respondendo-se à QC.

A aprovação, pela Assembleia da República, de uma Lei de Programação do Pessoal Militar, conforme proposto por M. Perestrello (entrevista por *email*, 19 de abril de 2023), pode afigurar-se como o “instrumento” adequado para consolidar e operacionalizar estes contributos, incluindo as necessárias alterações à LOBOFA, EMFAR e outra legislação aplicável ou conexas.

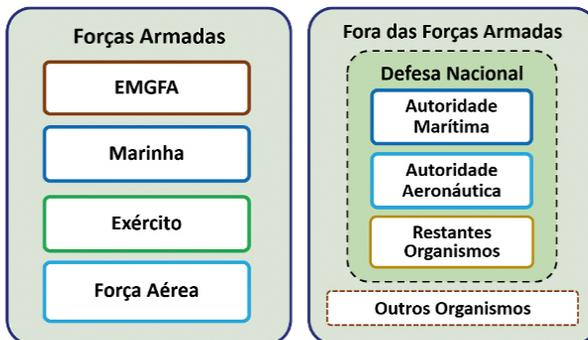


Figura 11 – Arquitetura de fixação de EFMIL, dentro e fora das Forças Armadas

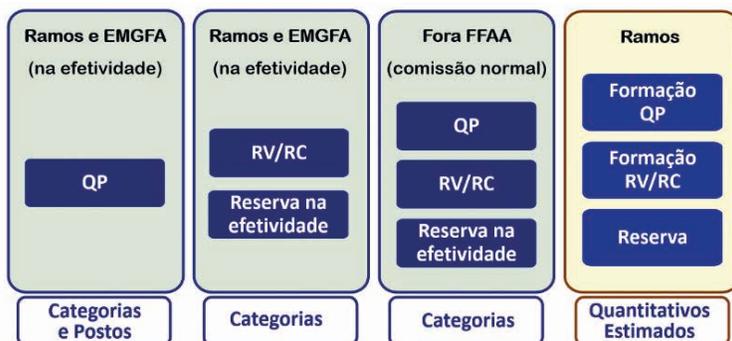


Figura 12 – Fixação e estimativa de EFMIL, por postos, categorias e formas de prestação de serviço

6. CONCLUSÕES

A existência e a dimensão das FFAA, às quais são atribuídas missões, estão ao serviço dos portugueses, por quem são legitimadas. O cumprimento das MIFA é assegurado através de um conjunto de capacidades, enquadradas num SF e num DIF, que são atualmente os mesmos para as situações de paz, de exceção/ crise ou de guerra (CCEM, 2014a).

As diferentes capacidades agregam e articulam um conjunto de elementos ou componentes, como a DOTMLPII, que contribuem para o esperado produto operacional das FFAA, embora influenciados pela legislação e finanças, entre outras. Estas componentes variam entre as diferentes capacidades e também em cada um dos ramos e do EMGFA. A componente e o cálculo do “pessoal” e dos EFMIL são particularmente relevantes, quer porque influenciam os outros VD quer porque têm aspetos não tangíveis e específicos da condição militar.

Verificou-se que, nas últimas décadas, as FFAA têm sofrido várias transformações e adaptações para alcançar os seus objetivos, procurando cumprir as missões com os recursos que o país lhes disponibiliza, por vezes escassos. A reestruturação e a transformação das FFAA têm levado a uma redução significativa de EFMIL nos últimos anos, o que tem requerido soluções para que “façam mais com menos” (Salvada, 2018). O adequado planeamento (gestão previsional) e o cálculo dos EFMIL revelam-se cada vez mais importantes, para satisfazer as necessidades e garantir a execução das MIFA, com o nível de ambição preconizado, até porque as FFAA competem com outras instituições e empresas pelos mesmos efetivos. Algumas necessidades e o recrutamento de EFMIL têm de

ser identificadas muitos anos antes da sua efetiva necessidade operacional, pois são altamente especializados e não podem ser preparados em curtos períodos, como os tripulantes de aeronaves, em que a formação, treino e qualificação pode demorar até sete anos.

O equilíbrio entre eficiência, eficácia e efetividade das FFAA é um desafio que requer a melhoria contínua e a busca permanente das melhores práticas. E esse equilíbrio, entre os recursos disponibilizados e as missões atribuídas às FFAA, deverá ser encontrado em tempo de paz, no quadro da Lei do Serviço Militar, sendo que o avanço tecnológico e a atual complexidade das operações militares dificilmente permitirão a mobilização dos RH necessários em tempo útil para colmatar o défice de EFMIL.

Em conformidade, o presente trabalho de investigação teve como objeto de estudo os EFMIL e foi delimitado nos domínios: temporal, de 2015 a 2022; espacial, estrutura das FFAA; e de conteúdo, aos EFMIL na efetividade e nas diferentes formas de prestação de serviço, embora com abordagens pontuais fora destas delimitações, para melhor compreensão da problemática e complexidade dos RH das FFAA.

Com este enquadramento, a presente investigação procurou responder à QC, *de que modo pode ser aprimorado o cálculo dos EFMIL necessários ao cumprimento das missões das FFAA?*, e atingir o OG.

Metodologicamente, esta investigação seguiu um processo de raciocínio com abordagem indutiva, baseado numa estratégia qualitativa, num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

Foi efetuada uma revisão da literatura, análise documental e efetuadas entrevistas a 19 especialistas. Os dados obtidos permitiram não só identificar o estado da arte e compreender os aspetos mais relevantes para o tema da investigação, como também alcançar elementos essenciais para os OG e OE propostos. Verificou-se que o cálculo e a contabilização dos EFMIL não são uniformes entre as diferentes entidades. A contabilização é normalmente mais elevada ao nível político e mais baixa a outros níveis, nomeadamente ao nível das FFAA. No cálculo, verifica-se o inverso.

Relativamente ao OE1, *analisar a forma como são calculadas as necessidades de EFMIL nos ramos das FFAA*, foram examinados os processos de cálculo dos efetivos de cada um dos ramos, procurando perceber-se como são obtidos os EO, a sua relação com os EFMIL máximos autorizados no DLEF e ainda as existências

reais. Verificou-se que todos os ramos consideram os limites de 30 a 32 mil EFMIL definidos em 2013 pela RD2020, apesar dos EFMIL globais calculados excederem os 32 mil máximos determinados. Ainda assim, o EO é o mesmo para tempo de paz, crise ou guerra, embora todos os entrevistados da Força Aérea tivessem referido a necessidade de mais EFMIL para as situações de crise/guerra.

O cálculo foi, e é, efetuado de acordo com as MIFA, SF, DIF, capacidades e nível de ambição aprovados, tendo cada um dos ramos metodologias distintas, adaptados à sua especificidade e orgânicas aprovadas.

Não obstante, as MIFA, SF e DIF aprovados em 2014, e ainda em vigor, são diferentes da realidade atual, onde existem novas capacidades com necessidades diferentes ou adicionais de EFMIL, como a ciberdefesa, espaço e CIR. Na impossibilidade de se efetuar uma análise exaustiva em cada ramo e capacidade, analisou-se, com algum detalhe, o processo e a metodologia global na Marinha e o cálculo de duas novas capacidades na Força Aérea, uma das quais conjunta. Genericamente, os ramos efetuam um cálculo muito objetivo para a componente operacional e não tanto para a componente fixa e de apoio, apesar de cada ramo ter a sua especificidade.

Por outro lado, na componente fixa e de apoio existirá sempre inerente subjetividade associada à decisão da possível contratação externa de serviços, mesmo em necessidades permanentes como a alimentação e as subsistências, com algumas vantagens associadas, mas também com potenciais impactos negativos na resiliência, flexibilidade e até custos financeiros, normalmente agravados em situações de crise ou guerra.

Quanto às existências de EFMIL nas FFAA, os quantitativos são significativamente inferiores quer ao EO calculado (cerca de menos 35%) quer ao DLEF aprovado (menos 29,3%), manifestando-se o maior défice nos efetivos do RV/RC e na categoria de praças. Este défice tem impacto no cumprimento das missões, agravando os problemas de retenção e recrutamento. Existe ainda unanimidade entre os entrevistados relativamente às existências de EFMIL nas FFAA serem condicionadas por limitações de natureza financeira e autorização das admissões, medidas que dependem da Tutela.

Quanto ao OE2, *analisar a forma como são calculadas as necessidades de EFMIL no EMGFA*, verificou-se que todos os EFMIL são originários dos ramos das FFAA (e aos quais regressam) e que existe uma necessidade adicional de efetivos, decorrente da recente reestruturação (Decreto-Lei n.º 19/2022) e das capacidades

conjuntas residentes no EMGFA, como a ciberdefesa e a saúde militar. O cálculo das necessidades de EFMIL no EMGFA é influenciada pela afetação efetuada por cada um dos ramos. A afetação de EFMIL dos ramos ao EMGFA teve por base a RD2020, mas que não está atualmente atualizada, quer pelas alterações orgânicas implementadas quer pela edificação de capacidades conjuntas no EMGFA. Em 2022, o EO do EMGFA era inferior ao aprovado no DLEF e as novas capacidades conjuntas, como a ciberdefesa (mais 267 efetivos) e a saúde militar, sedeadas no EMGFA, não se refletem cabalmente nos EO nem no DLEF. No EMGFA, existem órgãos na dependência direta do CEMGFA regulados por legislação própria, como o HFAR que tinha, por si só, previstas 1.857 pessoas, dos quais 851 EFMIL (Memorando n.º 004/CEMGFA/2021).

O EO é o mesmo para tempo de paz, crise ou guerra, mas verificou-se que o EMGFA solicita EFMIL aos ramos para exercícios e situações de crise/guerra e existem necessidades permanentes na estrutura do EMGFA que são asseguradas pelos ramos, de forma rotativa, com EFMIL em reforço ou diligência, agravando o défice de EFMIL nos ramos. Ainda assim, nas existências do EMGFA (EFMIL colocados de forma permanente pelos ramos), verifica-se um défice de quase 40% relativamente ao EO e ao DLEF.

Conclui-se que, também pela especificidade da sua missão e estrutura, o cálculo de EFMIL no EMGFA implica uma abordagem holística, específica e integrada com as MIFA, SF e os ramos, num planeamento a médio e longo prazo.

Atento ao exposto, quanto ao OG, operacionalizado através da resposta à QC *de que modo pode ser aprimorado o cálculo dos EFMIL necessários ao cumprimento das missões das FFAA?*, conclui-se que para o aprimoramento do cálculo dos efetivos das FFAA existem especificidades incontornáveis dos ramos e das capacidades, podendo haver uma uniformização dos critérios utilizados para a sua quantificação, através do VD “Pessoal”, e da implementação de medidas que promovam, ou pelo menos não limitem, a obtenção dos EFMIL necessários. Verificou-se que é essencial que todas as componentes de cada capacidade sejam identificadas, calculadas e garantidas, sendo a componente de “Pessoal” globalmente deficitária, face às missões atribuídas às FFAA e ao SF e DIF aprovados. E este défice é indiferente dos cálculos e de quem estabelece o referencial para os EFMIL. Se for considerado o cálculo da RD2020, o referencial mínimo deveria ser os 30.000 EFMIL mais os EFMIL necessários para as novas capacidades, como a ciberdefesa, o espaço e o CIR. Se for considerado o cálculo das FFAA, o referencial seria ainda mais

elevado, ultrapassando atualmente os 32.000 EFMIL. A futura orgânica das FFAA e as previsíveis alterações ao CEM, SF e DIF constituem uma oportunidade para aprimorar o cálculo e concretizar o VD “Pessoal”.

A contabilização e a “caracterização” dos EFMIL, EO, autorizados ou existentes, apresentam entendimentos diferentes, consoante as entidades, devendo existir uma arquitetura consensual e objetiva, para a contabilização dos EFMIL. A diferença na contabilização dos EFMIL diverge, essencialmente, nos efetivos em formação (provisionais, com destino aos QP ou RV/RC) e na reserva, pois nenhum deles ocupa cargos ou exerce funções nas estruturas das FFAA, mas todos têm um custo financeiro associado, que interessa considerar.

Concluiu-se da investigação que o cálculo de EFMIL deve ter subjacente a simulação e cenarização dos níveis de ambição associados às diferentes capacidades, SF e DIF aprovados, disponibilizando-se recursos financeiros coerentes para a obtenção dos EFMIL identificados. O DLEF (ou outro instrumento mais adequado) deve estar alinhado com os ciclos de planeamento nacional (quatro anos), devendo os efetivos ser recrutados através de uma gestão previsional adequada ao nível dos ramos, de forma a atingir, mas não exceder, os limites nele estabelecidos. A convocação e mobilização podem também contribuir para satisfazer as necessidades de EFMIL, em particular para situações de crise/guerra, mas o atual modelo carece de revisão e exercitação. Por último, uma arquitetura harmonizada que permita um rigoroso controlo e critérios uniformizados na contabilização dos efetivos, garantindo-se adequada flexibilidade e preenchimento dos cargos na EO das FFAA, afigura-se igualmente importante para o cumprimento das MIFA, com o nível de ambição preconizado.

Com os contributos para aprimorar o cálculo dos EFMIL, respondeu-se à QC, podendo a sua materialização ser eventualmente efetuada através da aprovação de uma Lei de Programação do Pessoal Militar, pela Assembleia da República, conforme proposto por M. Perestrello (op. cit.).

Como contributo para o conhecimento, considera-se que esta investigação evidenciou a pertinência de se efetuar um cálculo integrado dos EFMIL com os ciclos de planeamento dos equipamentos e das infraestruturas e de se uniformizar o entendimento subjacente às designações e cálculo das diferentes “categorias” de efetivos. As medidas e limites existentes, ao nível financeiro e para autorizações das admissões, agravados pelas dificuldades de recrutamento e retenção, também desvirtuam ou impossibilitam a concretização da estratégia de cálculo e gestão

previsional dos EFMIL implementadas nas FFAA, agravando o défice de EFMIL face às MIFA, SF e DIF aprovados.

Como limitação e principais desafios refere-se a dificuldade na obtenção de dados objetivos, coerentes e consolidados de EFMIL, variando em função da fonte ou entidade a que eram solicitados, e a dificuldade de se obterem contributos de algumas entidades, que seriam igualmente importantes para a investigação.

Concernente a estudos futuros, entende-se pertinente investigar o cálculo dos funcionários civis nas FFAA, o seu estatuto, interação e complementaridade com os EFMIL, e a análise de instituições congéneres e da NATO. Também o rácio de EFMIL de cada um dos ramos pode ser investigado, de forma a melhor satisfazer e conciliar as necessidades das FFAA, incluindo as capacidades conjuntas instaladas no EMGFA, como a ciberdefesa, o ensino e a saúde militares. Por último, pode ser pertinente estudar uma ampliação nas idades atualmente previstas para o recrutamento dos EFMIL, considerando idades mais avançadas, eventualmente promotoras da igualdade de género e potenciadoras da obtenção de EFMIL com competências e conhecimentos essenciais, para capacidades atuais ou futuras das FFAA, como a ciberdefesa, o espaço e as tecnologias de informação e comunicação.

Decorrente deste trabalho de investigação, recomenda-se a sua análise pelos ramos, DGRDN e EMGFA, a fim de proporem a eventual implementação das propostas apresentadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, J. C. R., Santos, R. J. R. P., & Correia, J. M. P. C. (Coord.) (2019a). Contributos para o Planeamento Estratégico Militar: Metodologias e Ferramentas de Apoio (Vol. I). *Coleção ARES, 30*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Andrade, J. C. R., Santos, R. J. R. P., & Correia, J. M. P. C. (Coord.) (2019b). Contributos para o Planeamento Estratégico Militar: Metodologias e Ferramentas de Apoio (Vol. II). *Coleção ARES, 31*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Bastos, B. (2008). *A Obtenção de Recursos Humanos para os Quadros Permanentes das Forças Armadas: Que formas de Recrutamento a privilegiar face à atual conjuntura*. <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11636/1/MAJ%20Martins%20de%20Bastos.pdf>
- Bilhim, J. A. F. (2004). *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Bilhim, J. A. F. (2006). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos* (2.^a ed., revista e atualizada). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Caetano, J. (2019). *Planeamento estratégico e de forças em Portugal: Análise, colaboração e possíveis contributos de melhoria* (Relatório de estágio curricular). Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Cardoso, A. A. (2016). *Atração, Seleção e Integração de Talentos*. Lisboa: Lidel-Edições Técnicas.
- Carreiras, H. (2022, 25 de julho). Intervenção da Ministra da Defesa Nacional, Helena Carreiras, por ocasião da tomada de posse da Comissão Coordenadora de Implementação do Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/intervencoes/Lists/PDEFINTER_IntervencoesList/20220725_MDN_comissao_coordenadora_PAPSM.pdf
- Cascio, J. (2020, 29 de abril). Facing the Age of Chaos [Online]. Retirado de <https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d>
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014a). *Conceito Estratégico Militar CEM2014. (Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014 e confirmado em CSDN de 30 de julho de 2014)*. Lisboa: Autor.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014b). *Missões das Forças Armadas MIFA 2014. (Aprovado pelo CSDN de 30 de julho de 2014)*. Lisboa: Autor.
- Costa, F.M. L., & Pereira, J. F. B. (2020). Edificação da Capacidade de Combate a Incêndios Rurais na Força Aérea. *Revista de Ciências Militares*, VIII(2), 169-201. <https://www.ium.pt/art/54/170/0>
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso*. Vol I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Covarrubia, J. G. (2007). Os Três Pilares de uma Transformação Militar. *Military Review*, novembro-dezembro 2007, 16-24.
- Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho (2015). Aprova a orgânica da Marinha. *Diário da República*, 1.^a Série, 148, 5200-5237. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho (2015). Aprova a orgânica do Exército. *Diário da República*, 1.^a Série, 148, 5237-5259. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 12/2009, de 17 de junho (2009). *Fixa os quantitativos máximos de militares na efetividade de serviço e em preparação para os*

regimes de voluntariado e de contrato na Marinha, no Exército e na Força Aérea. Diário da República, 1.ª Série-B, 123, 3355-3356. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Força Aérea.* Diário da República, 1.ª Série, 148, 5259-5275. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica Estado-Maior-General das Forças Armadas.* Diário da República, 1.ª Série, 148, 5275-5295. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 21/2004, de 26 de maio (2004). *Fixa os quantitativos máximos de militares na efetividade de serviço em regime de voluntariado e de contrato em 2004 na Marinha, no Exército e na Força Aérea.* Diário da República, 1.ª Série-B, 123, 3355-3356. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 104/2020, de 22 de dezembro (2020). *Fixa os efetivos das Forças Armadas, em todas as situações, para o ano de 2021.* Diário da República, 1.ª Série, 247, 4-10. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 6 de julho (2010). *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional.* Diário da República, 1.ª Série, 128, 4-11. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional.* Diário da República, 1.ª Série, 250, 6375-6382. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas.* Diário da República, 1.ª Série, 250, 6382-6397. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Marinha.* Diário da República, 1.ª Série, 250, 6397-6406. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Exército.* Diário da República, 1.ª Série, 250, 6406-6413. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea.* Diário da República, 1.ª Série, 250, 6413-6420. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro (2022). *Estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três*

- ramos das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a série, 16, 3-97. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 202/93, de 3 de junho (1993). *Aprova os quadros de pessoal da Marinha, do Exército e da Força Aérea, publicados em anexo ao presente diploma e que passam a vigorar a partir de 1 de janeiro de 1993*. Diário da República, 1.^a Série-A, 129, 2987-2988. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 231/2009 de 15 de setembro (2009). *Aprova a Lei Orgânica do Exército*. Diário da República, 1.^a Série, 179, 6422-6428. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 232/2009 de 15 de setembro (2009). *Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.^a Série, 179, 6428-6435. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 233/2009 de 15 de setembro (2009). *Aprova a Lei Orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.^a Série, 179, 6435-6444. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 234/2009 de 15 de setembro (2009). *Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a Série, 179, 6444-6455. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho (1999). *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a Série-A, 146, 3792-3843. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 241/2015, de 15 de outubro (2015a). *Fixa os efetivos das Forças Armadas, em todas as situações, para o ano de 2016*. Diário da República, 1.^a Série, 202, 8978-8981. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 31/2015, de 4 de março (2015). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2015*. Diário da República, 1.^a Série, 44, 1304-1308. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de janeiro (1990). *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a Série, 20, 342-(2)-342-(61). Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 4/2020, de 13 de fevereiro (2020). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2020*. Diário da República, 1.^a Série, 31, 2-8. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 40/2019, de 22 de março (2019). *Fixa os efetivos das Forças Armada para o ano de 2019*. Diário da República, 1.^a Série, 58, 1686-1689. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

- Decreto-Lei n.º 6/2022, de 7 de janeiro (2022). *Fixa os efetivos das Forças Armadas para o triénio de 2022-2024*. Diário da República, 1.ª Série, 5, 10-22. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 7/2018, de 9 de fevereiro (2018). *Fixa os efetivos das Forças Armadas, em todas as situações, para o ano de 2018*. Diário da República, 1.ª Série, 29, 898-901. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 84/2016, de 21 de dezembro (2016). *Fixa os efetivos das Forças Armadas, em todas as situações, para o ano de 2017*. Diário da República, 1.ª Série, 243, 4771-4773. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio (2015). *Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 104, 3198-3253. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Defesa Nacional. Informação de Defesa Nacional (24 de janeiro de 2022) (2022a). Evolução do número de efetivos das Forças Armadas. https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/comunicados/Lists/PDEFINTER_DocumentoList/20222401_Comunicado_FF_AA_Evolucao-efetivos-Forcas-Armadas.pdf
- Defesa Nacional. Nota à comunicação Social (11 de janeiro de 2022) (2022b). Efetivos das Forças Armadas. https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/comunicados/Lists/PDEFINTER_DocumentoList/20220111_DEFESA%20NACIONAL%20-%20Nota%20%C3%A0%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20social_.pdf
- Despacho n.º 04/MDN/2021, de 08 de fevereiro. (2021). *Comité de Monitorização da Ciberdefesa – Política de Recursos Humanos para a Ciberdefesa*. Lisboa: Ministro da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 15/MDN/2020, de 6 de fevereiro. (2020). *Criação de um Comité de Monitorização da Ciberdefesa (CMD C) – Lisboa: Ministro da Defesa Nacional*.
- Despacho n.º 1861/2022, de 1 de fevereiro (2022). *Fixa o quantitativo máximo de militares da Marinha a afetar à estrutura orgânica da Autoridade Marítima Nacional para 2022, 2023 e 2024*. Diário da República, 2.ª Série, 30, 127-128. Lisboa: Defesa Nacional - Gabinete da Secretária de Estado de Recursos Humanos e Antigos Combatentes.
- Despacho n.º 25/2019, de 24 de abril. (2019). *Implementação da Reorganização da Estrutura Interna da Força Aérea*. Alfragide: Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

- Despacho n.º 4818/2020, de 14 de abril (2020). *Cria um grupo de trabalho (GT) para operacionalizar os conceitos de reserva de disponibilidade (RD) e reserva de recrutamento (RR), com o objetivo de criar um modelo integrado de gestão de informação que sustente todas as ações associadas a estes conceitos, nos termos definidos e regulamentados na Lei do Serviço Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 79, 34-36. Lisboa: Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Direção-geral da Administração e do Emprego Público. (2015). *Síntese estatística do emprego público 1.º trimestre 2015* https://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/SIEP2015/DGAEP-DEEP_SIEP_2015T1_14052015.pdf
- Diretiva n.º 2/2014, de 25 de fevereiro. (2014). *Módulos de pessoal para operação e manutenção dos sistemas de armas*. Alfragide: Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Druker, P. F. (2006). *O Diário de Druker*. 2.ª edição. Lisboa: Actual Editora.
- Estado-Maior da Armada. (2006). PPA 10(A) - *Gestão de Recursos Humanos - Doutrina Básica e Procedimentos Gerais*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2015). *Hospital das Forças Armadas – Quadro Orgânico*. Aprovado em 30 de julho de 2015. S. I: Autor.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021*. S. I: Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019). *Plano de Desenvolvimento da Capacidade de Ciberdefesa*. S. I: Estado-Maior-General das Forças Armadas - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento da Capacidade de Ciberdefesa.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2020). *Proposta de alteração ao QOP HFAR*. Nota n.º 1607, de 3 de julho de 2020. S. I: Estado-Maior-General das Forças Armadas - Hospital das Forças Armadas.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2022). *Diretiva Estratégica Setorial para o Espaço nas Forças Armadas 2022-2024, 22 de novembro 2022*. Lisboa: Autor.
- Força Aérea. (2022). *Plano de Implementação da Capacidade de Meios Aéreos Próprios do Estado para o Dispositivo de Combate a Incêndios Rurais – PIDE CIR (A) 2021-28*. Revisão 1. Novembro 2022. Alfragide: Autor.

- Freitas, A. (2015). Breve Ensaio sobre a Formulação da Estratégia Nacional. *ResPublica - Revista de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais*, (15), 39-56. http://cipes.ulusofona.pt/wp-content/uploads/sites/137/2018/07/RES-15_v04.pdf
- Fritzenschaft, T. (2014). *Critical Success Factors of Change Management. An empirical research in German small and medium-sized enterprises*. Heilbronn: Springer Gabler.
- Glaerum, S. (2019). Norwegian Defense Planning. *Coleção ARES*, 30, 79-82. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Gomes, J. F., Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cardoso, C. C., & Marques, C. A. (2008). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hilário, V., Carreiras, H., Magalhães, P., Pinto, R. V., Borlinhas, V. & Cardoso, A. I. (Coord.) (2021). *Inquérito à população portuguesa sobre Defesa Nacional e Forças Armadas-Relatório Global*. Lisboa: Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, Instituto da Defesa Nacional, Instituto de Ciências Sociais, Instituto Português de Relações Internacionais.
- Honorato, C., Tendeiro, R., Castro, & J., Cabral, S. (2017). *O impacto da Resolução Do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril, Reforma “Defesa 2020”, na gestão dos recursos de defesa. consequências e perspetivas para o pós 2020* <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/21931/1/AEA%20TIG%20GT3%20-%20Reforma%20Defesa%202020%20%28Final%29.pdf>
- Instituto Universitário Militar. (2020). *Glossário de Termos Militares*. 2.ª edição. https://www.ium.pt/files/conteudos/260/Glossario_Termos_Militares_v-online.pdf
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). *The Execution Premium – Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business Press.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Sétima revisão constitucional*. Diário da República, 1.ª série-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 11/89, de 1 de junho (1989). *Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar*. Diário da República, 1.ª série, 125, 2096-2097. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 174/99, de 21 de setembro (1999). *Lei do Serviço Militar*. Diário da República, 1.ª série-A, 221, 6541-6550. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho (2009). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da*

- Organização das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a Série, 129, 4344-4344-(9). Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (2009). *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.^a Série, 138, 4541-4550. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto (2021). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.^a Série, 153, 2-17. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de julho*. Diário da República, 1.^a Série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Marcelino, V. (2022, 19 de fevereiro). Forças Armadas. Afinal quantos militares há em Portugal? Da falta de rigor à conveniência política. <https://www.dn.pt/sociedade/forcas-armadas-afinal-quantos-militares-ha-em-portugal-14603184.html>
- Memorando n.º 004/CEMGFA/2021, de 16 de março. (2021). *Sistema de Saúde Militar – Reestruturação*. S.l.: Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Memorando n.º 38/CEMGFA/2014, de 30 de junho. (2014). *Efetivo de Pessoal Militar das Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015). *Anuário Estatístico da defesa nacional 2014* https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/edn/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/anuario-estatistico-dn-2014-pdf.pdf
- North Atlantic Treaty Organization. (2019). *AAP-06 - NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Edition 2019. S.l: Autor.
- North Atlantic Treaty Organization. (2022a, 27 de junho). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022). https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm?selectedLocale=en
- North Atlantic Treaty Organization. (2022b, 31 de março). NATO Defence Planning Process. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm

- Pereira, A. F. C., Bento, J. P. C. R., Louro, J. E. F., & Cortinhas, R. F. S. (2019). *Vetor de Desenvolvimento "Pessoal"*. Coleção "ARES", 31, 165-195. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Portaria n.º 40/2016, de 12 de janeiro (2016). *Lotação completa, normal, especial e reduzida dos Navios da Classe Vasco da Gama*. Diário da República, 2.ª série, 23, 4129-4133. Lisboa: Defesa Nacional – Marinha – Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada.
- Portaria n.º 841/2008, de 6 de outubro (2008). *Lotação completa e normal dos navios da classe Vasco da Gama*. Diário da República, 2.ª série, 202, 442435-42436. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional – Marinha – Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada.
- Rego, A., Cunha, M. P., & Meyer Jr., V. (2019). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 17(2), 45-57.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República 1.ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril (2013). *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»*. Diário da República, 1.ª série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de fevereiro (2008). *Aprova as orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série, 42, 1328-1332. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Ribeiro, A. S., & Pinto, S. S. (2022). *O processo de gestão estratégica no Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Ribeiro, J. (2017). As Forças Armadas portuguesas: da guerra do ultramar à atualidade - evolução e impactos. *Coleção ARES*, 17. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Ribeiro, S. (2019, 18 de julho). Entrevista Renascença/Público - A situação "é insustentável", alerta chefe das Forças Armadas. <https://rr.sapo.pt/noticia/>

- pais/2019/07/18/a-situacao-e-insustentavel-alerta-chefe-das-forcas-armadas/158310
- RHMazine (2022, 21 de abril). António Temporão & Nuno Quirino Martins (FAP): A academia da Força Aérea não forma ‘apenas’ comandantes militares, forma líderes militares. <https://rhmagazine.pt/antonio-temporao-nuno-quirino-martins-fap-a-academia-da-forca-aerea-nao-forma- apenas-comandantes-militares-forma-lideres-militares/>
- Rodrigues, A. (2016). *A Arquitetura de Competências como elemento limitador do erro e potenciador da eficácia dos processos de negócio* (Dissertação de Mestrado). Academia da Força Aérea, Sintra.
- Rogei-ro, N. (2013). *A Corda do Enforcado*. Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Salvada, P. (2018). Melhoria Contínua de Processos nas Forças Armadas. *Revista de Ciências Militares, novembro, VI(2)*, 317-347. <http://hdl.handle.net/10400.26/35113>
- Santos, J. L. (2012). *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Santos, L. (2015, maio). Reflexões decorrentes da prestação do serviço militar em regime de contrato nas Forças Armadas Portuguesas: perspectiva funcional e perspectiva social e de cidadania. *Revista de Ciências Militares, III(1)*, 297-329. <http://hdl.handle.net/10400.26/36363>
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- SCOPI (2023, 24 de fevereiro). Mundo VUCA e VANI: o que difere esses conceitos? <https://scopi.com.br/blog/mundo-vuca-e-bani/>
- Teixeira, S. (2011). *Gestão das Organizações*. Lisboa: Edições Profissionais sociedade.
- Telha, A., Ribeiro, N., Páscoa, C., & Tribolet, J. (2015). Representing the «qualification» concept in Business Processes. *Procedia Computer Science, 64(2015)*, 570–577. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2015.08.568>.

ESTUDO 2 – MODELO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NAS FORÇAS ARMADAS⁶

MODEL FOR THE ACQUISITION OF GOODS AND SERVICES IN THE ARMED FORCES

Pedro Miguel Rodrigues dos Santos
Coronel de Engenharia Aeronáutica

Rui Manuel da Silva Pina
Coronel tirocinado de Administração Militar

RESUMO

A contratação pública assume um papel estratégico para o Estado, pelo que o Sistema Nacional de Compras Públicas foi instituído para fundamentalmente atingir poupanças na despesa pública. Este sistema híbrido de centralização integra as Forças Armadas como entidades compradoras vinculadas, no qual a contratação eletrónica é preponderante e o papel do comprador público mais exigente. Neste contexto, o objeto da presente investigação é o modelo de aquisição de bens e serviços correntes, tendo como objetivos analisar a implementação e a autoeficácia, a fim de propor melhorias para a sua execução. Neste estudo foi adotado um raciocínio dedutivo e uma estratégia de investigação de natureza mista, sendo os participantes militares e civis que desempenham funções nas áreas técnicas, logísticas, financeiras e jurídicas. Destacam-se como conclusões principais o reconhecimento das vantagens da centralização e das ferramentas eletrónicas, mas também a perceção da reduzida concorrência, produtividade limitada, pouca integração e baixa assimilação da tecnologia, bem como a assimetria de informação. Realça-se a perceção duma carência nas competências horizontais do comprador público. É prioritária a reorganização dos processos de trabalho, tirando partido da tecnologia, para permitir a capacitação das pessoas e o aumento do número de acordos-quadro e centralizações.

Palavras-chave: centralização, compras eletrónicas, contratação pública, e-procurement, profissionalização

⁶ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2022/2023). A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (<https://www.rcaap.pt/>).

ABSTRACT

Public procurement plays a strategic role for the State, so the Sistema Nacional de Compras Públicas was instituted to fundamentally achieve savings in public spending. This hybrid system of centralization integrates the Armed Forces as linked buying entities, in which electronic procurement is predominant and the role of the public buyer more demanding. In this context, the object of this investigation is the model of acquisition of current goods and services, aiming to analyze the implementation and self-efficacy in order to propose improvements for its execution. This study adopted a deductive reasoning and a mixed nature research strategy, with participants consisting of military and civilian personnel who perform technical, logistical, financial, and legal functions. The main conclusions highlight the recognition of the advantages of centralization and electronic tools, but also the perception of reduced competition, limited productivity, low integration and assimilation of technology, as well as information asymmetry. The perception of a lack of the horizontal competencies of the public buyer is also highlighted. It is a priority to reorganize work processes taking advantage of technology, to enable the progressive development of people and the increase of the number of framework agreements and centralizations.

Keywords: *centralization, electronic purchases, public procurement, e-procurement professionalization*

1. INTRODUÇÃO

Os governos adquirem grandes quantidades de bens e serviços para implementar políticas públicas e fornecer serviços públicos (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2021, p. 162), em prol dos cidadãos. Ao mesmo tempo, os cidadãos esperam um retorno justo dos impostos que entregam ao Estado, em termos de serviços públicos de alta qualidade (Comissão Europeia [CE], 2017, p. 2). Neste sentido, a contratação pública deixa de ter um carácter meramente administrativo e transaccional, para assumir um papel estratégico na satisfação das necessidades dos cidadãos (Patrucco et al., 2017, p. 1). Segundo a estratégia definida pela CE (2017, p. 2), a contratação pública e a aquisição de bens e serviços pelo Estado, constituem uma oportunidade para os governos gastarem o dinheiro público de forma eficiente, sustentável e estratégica: eficiente, porque em tempos de contenção orçamental e de resposta a crises sucessivas, liberta verbas para satisfazer necessidades crescentes; sustentável, porque pode integrar objetivos de racionalização de recursos materiais e energéticos, e; estratégica, porque pode alavancar os objetivos estratégicos da União Europeia

(UE), em termos da criação de emprego, do investimento na economia real, da estimulação da competitividade através da inovação e da digitalização, ao mesmo tempo que privilegia a transparência, a integridade e o profissionalismo da contratação pública.

Do ponto de vista das organizações, segundo Amaral et al. (2003, p. 3) a aquisição de bens e serviços engloba os diretos, i.e., que são incorporados nos produtos e serviços finais da organização e estão diretamente relacionados com o seu propósito, como também, os indiretos, que são incorporados nas atividades de suporte da organização, indispensáveis à organização. Neste sentido, as estruturas, os processos e procedimentos relacionados com a aquisição de bens e serviços, são vitais para qualquer organização, tanto pelo impacto do seu desempenho no custo, como pelo volume da despesa que processam (Karjalainen, 2011, p. 87).

Nas economias desenvolvidas, o volume da despesa com os encargos gerais do Estado representa até 50% do Produto Interno Bruto (PIB) (42,5% em Portugal) sendo que a contratação pública de bens e serviços representa cerca de 12,6% do PIB (9% em Portugal) (OCDE, 2021, p.162). De acordo com o relatório da Conta Geral do Estado de 2021, a despesa da administração central com a aquisição de bens e serviços ascendeu a 16,49% do total da despesa corrente (Direção-Geral do Orçamento [DGO], 2021, p.102). E, atento o setor nacional da Defesa no mesmo relatório, esta proporção foi de 35,2% da despesa global consolidada (DGO, 2021, p. 265).

Em Portugal o modelo macro instituído para a contratação pública assenta numa lógica de serviços partilhados e centralização de compras tal como definido pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, que instituiu o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), contudo o n.º efetivo de acordos-quadro e contratos centralizados (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública [ESPAP], 2022) estão aquém do preconizado pelo governo (Tribunal de Contas [TC], 2015, p. 64), ou das categorias de bens e serviços que permitem esta modalidade de contratação (Portaria n.º 103/2011, de 14 de Março).

Neste sentido, segundo o TC (2015, pp. 62-63) foram identificadas oportunidades de melhoria do SNCP, nomeadamente ao nível da simplificação dos procedimentos e dos formalismos legais, aumento das centralizações, aumento da concorrência e reforço dos recursos.

Em suma, os processos de aquisição de bens e serviços são exigentes devido à sua complexidade que advém da legislação intrincada a que estão sujeitos, com o objetivo de manter a integridade do sistema (Schooner et al., 2008, pp. 10-11),

e dos conhecimentos legais apurados, uma vez que as decisões tomadas resultam de interpretações da lei, que tomam muitas vezes a forma de recomendações (Lintukangas & Heikkil, 2022, p. 1). E são demorados porque os prazos legais inerentes são agravados pela litigância, pela falta de planeamento (Atkinson, 2020, p. 3), pelo tamanho das equipas (TC, 2015, p. 62) e pela disponibilidade do orçamento em tempo útil, entre outros aspetos.

Neste quadro, é importante analisar a contratação pública e a aquisição de bens e serviços no contexto das Forças Armadas (FFAA), através dos olhos de quem nelas trabalha, pelo que o objeto da presente investigação é o modelo de aquisição de bens e serviços, sendo delimitado em termos de conteúdo aos processos de aquisição de bens e serviços correntes, sendo excluídos os contratos de empreitadas, concessões e locação de bens móveis, bem como a aquisição de material militar, refletindo sobre o momento atual em termos temporais e circunscrevendo-se, em termos espaciais, às unidades, estabelecimentos e órgãos (U/E/O) das FFAA.

Propõe-se conduzir a presente investigação de forma responder Questão Central (QC), “Quais são as melhorias do modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA?” e cumprir com o Objetivo Geral (OG) de propor melhorias para o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA e os Objetivos Específicos (OE) de analisar a implementação do modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente pelas FFAA e analisar a perceção de autoeficácia para implementar o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA.

O presente trabalho está organizado em sete capítulos, sendo o primeiro a introdução que inclui o enquadramento do tema, o objeto de estudo e a sua delimitação, os objetivos da investigação, a questão central de investigação e a organização do estudo. De seguida, o segundo capítulo, relativo ao enquadramento teórico e conceptual, inclui a revisão da literatura, as teorias e os conceitos estruturantes. O terceiro capítulo descreve a metodologia e método de investigação seguidos, o quarto capítulo caracteriza o modelo em apreço, com base na revisão da literatura e nos dados recolhidos, o quinto capítulo caracteriza a perceção de autoeficácia para implementar o modelo, com base na revisão da literatura e nos dados recolhidos, e o sexto capítulo enuncia as propostas que decorrem da discussão dos resultados, a sua comparação e contraste com a literatura e a avaliação final. Por fim, o sétimo capítulo é relativo às conclusões, no qual, após uma breve referência ao tema, é feito um sumário do procedimento metodológico seguido e uma súmula

dos resultados obtidos. Neste capítulo, são também enumerados os contributos para o conhecimento, as limitações do estudo, as propostas de estudos futuros em novas áreas não exploradas no presente trabalho e identificadas as recomendações de ordem prática.

2. ANÁLISE CONCEPTUAL

O presente capítulo descreve o conceito estruturante da investigação, aquisição de bens e serviços, localizando-o no domínio da contratação pública e especificamente no âmbito do SNCP, que estipula entre outros aspetos a centralização das compras públicas e as compras eletrónicas, das quais se releva a importância da profissionalização do comprador público, pelo que é importante caracterizar cada um deles.

2.1. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Na alçada das organizações, a aquisição de bens e serviços é o processo de tomar posse, “a partir de fontes externas, de todos os bens, serviços, competências e conhecimentos que são necessários para a execução e gestão de todas as atividades primárias e de suporte da organização, nas condições mais favoráveis” (Carvalho, 2012, p. 165).

A aquisição de bens e serviços na esfera pública, designa-se por contratação pública, sobre a qual, do ponto de vista académico, não existe uma definição consensual (Hudon et al., 2021, p. 181), dada a ainda relativa novidade que este campo de estudo representa no mundo académico (Flynn & Davis, 2014, p. 3), o mesmo se passando entre aqueles que de uma forma ou doutra trabalham nesta área (Prier & McCue, 2009, p. 327).

Contudo, apesar de não existir uma opinião generalizada sobre a definição de contratação pública, entre os académicos e entre os profissionais, notou-se uma evolução no âmbito das tarefas ou responsabilidades que lhe estão associadas. De facto, passou-se de uma perspetiva focada nas tarefas centrais e restritas à tramitação do procedimento até à assinatura do contrato (Lloyd & McCue, 2004, pp. 21-22), para uma perspetiva mais alargada que inclui os momentos que antecedem o início do procedimento e que sucedem à assinatura do contrato (Prier & McCue, 2009, p. 359), e com uma complexidade acrescida pelo facto de interagir com várias disciplinas (e.g. economia, política, administração, contabilidade, marketing, direito, engenharia, arquitetura, entre outras) (Thai, 2001, p. 39).

Neste contexto, a Direção-geral para o mercado interno, indústria, empreendedorismo e pequenas e médias empresas, da CE, responsável pela defesa e gestão mercado interno da UE, definiu contratação pública como: “o processo através do qual as autoridades públicas, tais como os departamentos governamentais ou as autoridades locais, adquirem trabalho, bens ou serviços a empresas” (CE, 2022).

Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP), estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública, na sua definição mais restrita, pois expressamente qualificou a sua Parte II com a epígrafe “Contratação Pública”, e definiu todas as etapas do procedimento a seguir pelas entidades públicas para poderem celebrar um contrato público. Assim, atento os art.º 437.º e 450.º, ambos do CCP (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), a aquisição de bens móveis e de serviços foram definidas como “o contrato pelo qual um contraente público compra bens móveis a um fornecedor” e como “o contrato pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço”, respetivamente.

2.2. SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

O SNCP assentou no Plano Nacional de Compras Eletrónicas e no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, e foi definido pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, 19 de fevereiro, o qual criou também a Agência Nacional de Compras Públicas, que desde 2012 passou a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP). Esta, foi constituída como entidade gestora do sistema e central de compras, bem como gestora do parque de veículos do Estado, com a finalidade de atingir volumes significativos de poupança anual através da reforma, modernização e racionalização da atividade administrativa e da gestão dos recursos disponíveis (Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro). Das suas características releva-se a integração de entidades compradoras vinculadas, no qual as FFAA se incluem, a segregação das funções de contratação, a adoção de ferramentas de compras eletrónicas e a ação de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro).

Como regra geral, a contratação de bens e serviços ao abrigo deste sistema é feita mediante a celebração centralizada na ESPAP de acordos-quadro nas categorias fixadas por Portaria do Ministério das Finanças, cujo objeto são bens móveis ou serviços. A lista das referidas categorias é objeto de atualização e

republicação, sempre que tal se justifique, pelo que sofreu três atualizações logo no seu início, mas não é efetivamente revista desde 2011.

O acordo-quadro, como o nome indica, não constitui um verdadeiro contrato aquisitivo, sendo antes o instrumento contratual que seleciona um ou mais fornecedores e os vincula à celebração de contratos nas condições naquele previstas, à medida que a entidade adjudicante parte no acordo-quadro o requeira, conforme art.º 251.º do CCP.

O SNCP prevê que a contratação da aquisição é depois efetuada através das Unidades Ministeriais de Compras (UMC), com a articulação descrita na Figura 1, mediante despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do respetivo sector, no âmbito dos acordos-quadro que tenham sido celebrados pela ESPAP ou de novos instrumentos contratuais, pelo que existe uma UMC do Ministério da Defesa Nacional (MDN).

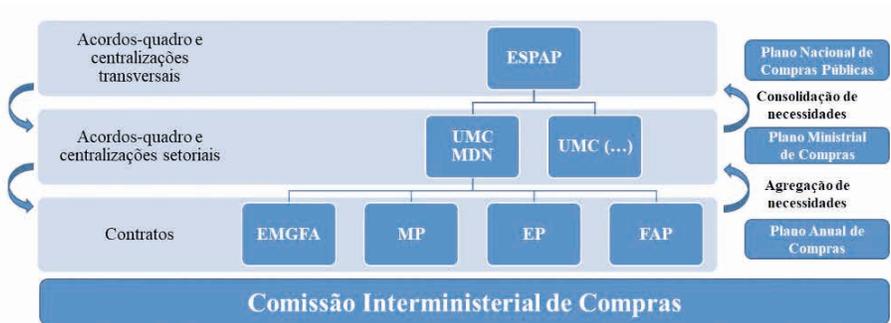


Figura 1 – Articulação de entidades no SNCP

Atualmente, existem 14 acordos-quadro em vigor (ESPAP, 2023), dos quais quatro são de utilização facultativa pelas entidades vinculadas. De igual modo, existem duas centralizações em vigor ao nível da UMC do MDN (UMC-Defesa, 2022).

2.3. CENTRALIZAÇÃO

Apesar da centralização ser estudada fundamentalmente do ponto de vista empírico, McCue & Prier (2008, p. 62) definiram a contratação pública centralizada como uma forma cooperativa de organização, composta por uma ou mais entidades locais principais e por uma terceira entidade central que agia em nome das primeiras, de acordo com um conjunto de termos e condições.

De acordo com Thai (2009, cit. por Preda, 2020, p. 27), a contratação centralizada acontecia sempre que “todos os poderes, direitos e funções relacionados com a condução dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos são atribuídos a uma agência central e, implicitamente, a um funcionário público da central de compras públicas”.

Apesar de existirem condições que favoreçam o modelo centralizado, como a necessidade de uma maior normalização e de privilegiar aquisições estratégicas, de um modo geral, o modelo híbrido de centralização foi o mais apropriado, uma vez que permitia alcançar a eficiência, a responsabilização e a poupança da centralização, mantendo a flexibilidade e a rapidez de reação da descentralização (McCue & Pitzer, 2000, p. 406), confirmando a tendência crescente, nomeadamente na Europa, oficializada pela Diretiva n.º 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março (Dimitri et al., 2006, p. 49), na qual imperam as estruturas híbridas que disponibilizavam essencialmente acordos-quadro e contratos centralizados (Dimitri et al., 2006, p. 66).

2.4. COMPRAS ELETRÓNICAS

As tecnologias de informação e comunicação foram um facilitador da centralização e aceleraram a sua adoção, uma vez que ajudaram a coordenação e a comunicação entre entidades (Dimitri et al., 2006, p. 68), baixaram os custos de transação ao providenciarem ferramentas de compras eletrónicas (*e-procurement*) para gerir todo o processo de contratação, desde a agregação, passando pelo procedimento concorrencial, até à encomenda e ao pagamento, simplificaram o processo e exigiram menos recursos (Albano & Sparro, 2010, p. 6).

O *e-procurement* tanto reduziu o custo da informação, como facilitou o acesso à informação, promoveu a transparência, a concorrência, a eficiência e foi um mecanismo para reduzir a corrupção (*World Bank Group*, 2011, p. 8), entre outras vantagens.

As Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 2004/17/CE, de 31 de março, e n.º 2004/18/CE, de 31 de março, previram a possibilidade de utilização de novos instrumentos de contratação pública, nos quais se incluíram os sistemas de *e-procurement* (Albano & Racca, 2011, p. 3).

Apesar das diretivas, constatou-se que do ponto de vista dos Estados membros da UE não existia uma definição uniforme quanto ao *e-procurement* e aos processos nele incluídos, pelo que Buyse et al. (2015, p. 9) dividiu-o numa fase pré-

contratual e noutra pós-contratual e definiu-o como: “a utilização de comunicações eletrónicas por organizações do setor público na aquisição de bens e serviços ou na adjudicação de obras públicas”.

Por exemplo, na fase concursal (*e-tendering*) a utilização de meios eletrónicos foi útil uma vez que melhorou o desempenho através da simplificação e da rapidez do processo, especialmente em procedimentos nos quais o critério de adjudicação é o preço mais baixo, uma vez que os sistemas faziam a ordenação automática das propostas, sem necessidade de avaliações complexas (Carpineti et al., 2006, p. 8).

A ligação entre as fases pré-contratuais (concurso) e pós-contratuais (encomenda e faturação) podia ser feita mediante a utilização de catálogos eletrónicos (*e-catalogues*), permitindo assim a concretização dum sistema de contratação pública do princípio ao fim (CE, 2016, p. 20).

A Diretiva n.º 2014/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, definiu e clarificou como os catálogos eletrónicos podiam ser utilizados nos procedimentos de aquisições de bens e serviços, uma vez que já eram utilizados pelas centrais de compras por serem uma forma fácil e eficiente de fazer encomendas derivadas dos acordos-quadro.

Assim, na fase pré-contratual os catálogos eletrónicos podiam ser usados para a agregar as necessidades, partilhar documentos/tabelas com os concorrentes, nos quais estes faziam a proposta, descrevendo os bens e serviços objeto do procedimento e davam os preços, e na fase pós-contratual, os catálogos podiam ser usados para fazer as encomendas ou abrir novos procedimentos mais simplificados, subsequentes aos acordos-quadro firmados. Adicionalmente, a estruturação da contratação mediante catálogos eletrónicos estabeleceu os fundamentos para a reconciliação da faturação eletrónica, substituindo os processos manuais, com a melhoria da eficiência, redução do tempo e custos associados (CE, 2019, p. 3).

Apesar das vantagens e benefícios que as compras eletrónicas encerravam em si mesmo e do movimento generalizado para a sua adoção no seio da contratação pública, nem todas as organizações adotaram o *e-procurement* ao mesmo tempo ou com a mesma profundidade, existindo fatores que inibiram a sua sistematização e aprofundamento, tais como a falta de conhecimentos e de capacidades técnicas (Doherty et al., 2013, pp. 14-15).

2.5. PROFISSIONALIZAÇÃO DO COMPRADOR PÚBLICO

A profissionalização do comprador público foi uma das estratégias da CE para dinamizar a contratação pública (CE, 2017a, p. 10), na qual se enfatizou que “as estratégias de profissionalização a longo prazo a nível nacional eram essenciais para ter as pessoas certas com as competências e ferramentas adequadas no lugar certo no momento certo para produzir os melhores resultados”.

À semelhança da contratação pública o papel do comprador público também deixou de ser administrativo e burocrático e tornou-se mais complexo (McCue & Gianakis, 2001, p. 1). De facto, segundo Thai (2017, p. 1) o comprador público enfrentou uma série de questões, desde: equilibrar os objetivos socioeconómicos e os interesses económicos nacionais (e. g. defesa das pequenas e médias empresas); garantir a concorrência; satisfazer os requisitos de justiça, equidade e transparência; e melhorar a eficiência mediante o uso de tecnologia, nomeadamente através das compras eletrónicas, que requeriam conhecimentos específicos (Racca, 2010, p. 124).

Do ponto de vista processual, os compradores públicos identificavam as necessidades, concebiam e geriam o procedimento de aquisição, contrabalançavam os riscos e incentivos do contrato, monitorizavam o desempenho do cocontratante e geriam a execução do contrato (Decarolis et al., 2019, p. 1), isto é, careciam dum panóplia alargada de conhecimentos que iam desde os técnicos, à legislação e até à gestão (Coppola & Piga, 2019, p. 60).

Os compradores públicos interagiam com diferentes funções na organização (e.g. financeira, jurídica e técnica), com as quais a colaboração foi fundamental para se atingirem os melhores resultados ao nível do preço e da qualidade (Clark, 2012, p. 2917), bem como dialogavam com os fornecedores para conhecer o mercado (EBig et al., 2021, p. 72), destacando-se a necessidade destes profissionais desenvolverem as suas capacidades de comunicação, de adaptação rápida à mudança de prioridades, de negociação, tanto interna como externa, enfim, de desenvolverem uma certa perspicácia da função transversal que exerciam (McCue & Gianakis, 2001, p. 64), entre outros aspetos.

2.6. MODELO DE ANÁLISE

O modelo de análise do presente trabalho é esquematizado no quadro seguinte:

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor melhorias para o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA.					
Questão Central	Quais são as melhorias do modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA?					
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores		Técnica de recolha de dados
Analisar a implementação do modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente pelas FFAA.	Como se caracteriza o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA?	Aquisição de bens e serviços	Sistema nacional de compras públicas Centralização Compras eletrónicas Profissionalização do comprador público	Processos	Produção* Custo ** Qualidade ***	Inquérito por questionário Entrevista semiestruturada
Analisar a perceção de autoeficácia para implementar o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA.	Como se caracteriza a perceção de autoeficácia para implementar o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA?			Tecnologia	Integração Assimilação	
				Pessoas	Aptidão	
* Produção: despesa, número de fornecedores, número de procedimentos ** Custos: complexidade, tempo, número de pessoas, simplificação, duplicações, documentos em papel, processos manuais. *** Qualidade: termos de fornecimento, renovação, adesão, prínúncias, e impugnações, correspondência com as necessidades, equívocos e erros.						

3. METODOLOGIA E MÉTODO

A estratégia de investigação foi de natureza mista na medida em que se pretendeu conhecer as perceções dos militares e civis que trabalham no processo de contratação pública e conduzem os procedimentos de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA através da recolha de dados quantificáveis, e depois compreender a avaliação das propostas de melhoria do modelo de aquisição de bens e serviços, feita pelos responsáveis funcionais pela concretização do SNCP para as FFAA, através de dados qualitativos, com o intuito de triangulação, pela combinação das duas abordagens, numa perspetiva positivista, com a finalidade de melhorar a clareza das descobertas feitas e a validade das conclusões do Autor (Santos & Lima, 2019, pp. 29-32; Natow, 2020, pp. 168-169), a fim de dar resposta à questão de investigação.

O desenho de pesquisa foi o estudo de caso uma vez que se pretendeu recolher informação detalhada sobre uma única unidade de estudo, a aquisição de bens e serviços de uso corrente, e transversal, aos processos nas FFAA.

Atendendo ao objeto de estudo, os participantes foram os militares e civis que desempenham funções de direção, chefia e execução no processo de contratação pública e conduzem os procedimentos de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA, nas áreas técnicas, logísticas, financeiras e jurídicas, ao nível dos Comandos, Direções ou Unidades.

Considera-se que estes participantes constituem a população em estudo, tendo sido todos convidados a participar, mediante o envio de um ofício a cada um dos Gabinetes do respetivos Chefes de Estado-Maior nos Ramos das FFAA, para divulgação de um inquérito por questionário às U/E/O nele identificados, solicitando-se, em resposta ao ofício, a identificação do universo da divulgação (Tabela 1).

O Autor manteve-se disponível para esclarecimentos e recordou a divulgação do questionário por email e por telefone, com cada um dos pontos de contacto estabelecidos nos Ramos das FFAA. A população alvo do questionário foi de 386 pessoas, responderam 73, a que corresponde uma taxa de resposta de 18,91%, repartidas em 30%, 16%, 27% e 26%, pelo EMGFA, MP, EP e FAP, respetivamente.

Tabela 1 – Universo e respostas ao questionário

	U / E / O	N.º de inquiridos
EMGFA	Repartição de aquisições e contratos do SAF da DIRFIN	10
	Assessoria jurídica, no gabinete da direção do IUM	1
	Serviços financeiro e de apoio logístico do DAAL do IUM	17
	Acessoria jurídica, na gab. de apoio ao diretor do HFAR	1
	Departamentos de administração e finanças e de logística do HFAR	15
	Serviço de logística e finanças, na UNAPRGF	2
	Serviço de logística e finanças, na UNAPCSM	3
	Serviço de logística, nos órgãos de apoio do COM	3
	Serviço de logística, nos órgãos de apoio do COA	3
MP	Direção Tecnologias de Informação e Comunicações	2
	Direção de Abastecimento	31
	Divisão de compras da Direção de Infraestruturas	12
	Direção de Transportes	2
	GNACP, na Superintendência das Finanças	4
EP	Direção de Aquisições	41
	Repartição de Comunicações da DCSI	17
	Repartição de Sistemas de Informação da DCSI	0
	Repartição de Manutenção e Sistemas de Armas da DMT	26

[Cont.]

EP	Repartição de Reabastecimento e Transportes da DMT	0
	Secção Logística do Colégio Militar	4
	Secção Logística, nos Serviços de Apoio dos Pupilos do Exército	4
FAP	Direção de Abastecimento e Transportes	56
	Direção de Comunicações e Sistemas de Informação, inclui CME	106
	Gabinete de Apoio do Comando da Logística	21
	Departamento Jurídico da Força Aérea	5
Universo inquirido		386
Respostas válidas		73
Taxa de resposta		18,91%

Os participantes no referido questionário exerciam funções maioritariamente a tempo inteiro (75%), sendo que 25% exerciam funções a tempo parcial, autointitularam-se de chefia intermédia (48%), dirigentes (27%) e executantes (25%), e foram caracterizados da seguinte forma:



Figura 2 – Funções e responsabilidades

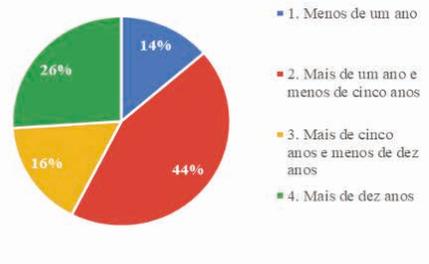


Figura 3 – Anos nas funções

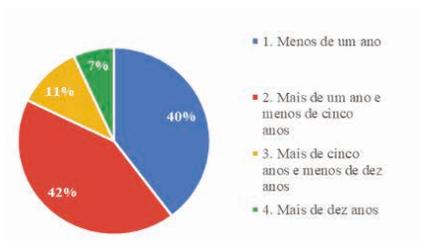


Figura 4 – Anos de experiência

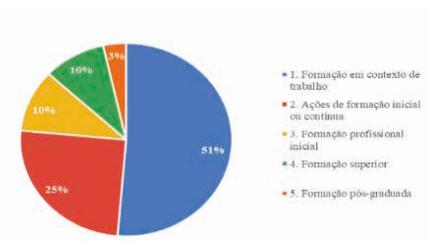


Figura 5 – Formação

Após a recolha de dados do questionário, realizaram-se entrevistas semiestruturadas (Tabela 2), mediante convite aos Diretores funcionais que tutelam os procedimentos de aquisição de bens e serviços de uso corrente em cada um dos Ramos das FFAA, ao Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP e ao Chefe de Divisão da UMC, uma vez que constituíam a “elite” entre os peritos no tema desenvolvido no presente trabalho, ao aliarem o seu conhecimento explícito e interpretativo com o poder para agir (Littig, 2009, pp. 108-109). O guião da entrevista foi enviado pelo autor, por correio eletrónico.

Tabela 2 – Entrevistados

Cargo / Função	Nome
Diretor da Direção de Abastecimento e Transportes da FAP	BGEN Jorge Pimentel
Diretor da Direção de Finanças do EMGFA	BGEN José Chambel
Diretor da Direção de Abastecimento da MP	COM António Pires
Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP	Dr. César Pestana
Diretor da Direção de Aquisições do EP	BGEN António Grilo
Chefe de Divisão na UMC do MDN	Eng.º Paulo Gaudêncio

Primeiro, foram obtidos os dados publicados no portal “Base: contratos públicos online”, em <https://www.base.gov.pt/base4>, para conhecer as categorias de bens e serviços cujos processos de aquisição são suscetíveis de ser centralizados. Depois, foram obtidos dados por intermédio de um inquérito por questionário, desenvolvido mediante a revisão da literatura, no qual se destaca a matriz de competências do quadro europeu de competências para profissionais no domínio da contratação pública, limitada às competências específicas da contratação pública (CE, 2021), tendo para o efeito sido utilizada a plataforma *Google Forms*. De seguida, realizou-se um pré-teste do questionário que originou alterações subseqüentes.

Posteriormente, com base na análise dos resultados do questionário e na revisão da literatura, desenvolveu-se uma entrevista semiestruturada, e criou-se um guião.

Após a recolha de dados do questionário mediante a sua transferência do *Google Forms* para *Excel*, constatou-se que não ficaram perguntas por responder, uma vez que as perguntas fechadas eram de resposta obrigatória, e procedeu-se à análise estatística descritiva dos resultados, socorrendo-se do *Excel* para o efeito.

Os dados textuais do questionário foram sujeitos a uma análise temática, segundo Fielding (2005, p. 235), pelo que se procedeu à familiarização com os referidos dados, posteriormente foram identificados temas para cada uma das repostas, os quais foram usados para ilustrar a análise (Fielding, 2005, p. 241).

As entrevistas foram obtidas presencialmente ou por escrito, transcritas quando aplicável, e sujeitas a uma análise temática, segundo Sarmento (2013, pp. 53-66). Os entrevistados deram a sua anuência à gravação das entrevistas e à utilização dos dados delas extraídos, sem a necessidade de assinatura dum consentimento.

4. O MODELO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE USO CORRENTE

O presente capítulo pretende responder à QD1, com base na revisão da literatura, nos dados recolhidos no portal “Base: contratos públicos online” e no questionário, compreendendo duas perspetivas delineadas no modelo de análise: processos e tecnologia. O resultado do questionário é expresso nos quadros seguintes pela respetiva média (M) e desvio-padrão (DP), correspondentes a cada um dos itens (I). Estes I correspondem às perguntas do questionário que incidem sobre os indicadores implícitos.

4.1. PROCESSOS

Os dados indiciam que a ESPAP não desvinculou por sua iniciativa as entidades compradoras da obrigação de contratação através dos acordos-quadro ou das centralizações, nem estas pediram com frequência a exceção da obrigação da mesma, quando em vigor. Existiu a perceção de que as pronúncias e impugnações não aumentaram nos procedimentos lançados pelas entidades compradoras ao abrigo dos acordos-quadro, contudo o mesmo não pode ser dito sobre a perceção quanto ao aumento das pronúncias e impugnações durante a fase de concurso dos acordos-quadro, promovidos pela ESPAP ou pela UMC do MDN, que atrasaram ou suspenderam os procedimentos respetivos. E neste sentido, a perceção dos respondentes quanto à qualidade do SNCP foi ambivalente.

Este sentimento foi reforçado pela perceção que, embora a ESPAP disponibilize cada vez maior número de acordos-quadro de categorias de bens e serviços além das categorias estabelecidas na Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, estes não corresponderam às necessidades das entidades compradoras das FFAA, não ofereceram condições competitivas em termos de preço, prazo e

qualidade, relativamente ao mercado, nem proporcionaram um maior número de fornecedores a quem solicitar propostas, comparativamente a procedimentos feitos de forma independente pelas entidades compradoras. Também foi percebido que os acordos-quadro e as aquisições centralizadas não foram renovados oportunamente, findo o seu prazo de validade, apesar da percepção positiva do impacto das ferramentas eletrónicas de contratação na redução dos equívocos e erros.

De igual modo, foi percebido que os custos (complexidade, tempo e pessoas) foram menores adotando procedimentos centralizados, do que aqueles que seriam incorridos através de procedimentos efetuados de forma independente pelas entidades compradoras. Em simultâneo, reconheceu-se que as ferramentas eletrónicas de contratação tiveram um impacto positivo nos custos porque simplificaram o trabalho e aceleraram os processos, reduziram as duplicações de informação e a documentação em papel e reduziram os processos manuais, mas não se concluiu quanto ao seu efeito no aumento do n.º de procedimentos. Contudo, foi percepção dos respondentes que não houve uma redução do número de pessoas nos processos de aquisição de bens e serviços, nem se reduziram os custos da certificação de faturas e da conferência de inventários, pelo facto de se usarem ferramentas eletrónicas.

Foi utilizada a escala de *Likert* de cinco pontos, em que um “discorda inteiramente” e cinco “concorda inteiramente”.

Ainda na perspectiva do processo, as razões principais identificadas pelos inquiridos pelas quais a aquisição de um bem ou de um serviço foi feita fora do acordo-quadro ou da aquisição centralizada são listadas na tabela seguinte:

Tabela 3 – Razões para aquisição fora do acordo-quadro

Ordenação	Descrição	Percentagem
1.º	O bem ou o serviço não está contemplado em nenhum acordo-quadro ou aquisição centralizada em vigor ou estes ainda não estão disponíveis para as entidades contratantes.	47,97%
2.º	A aquisição é feita em termos mais favoráveis (preço, prazo e qualidade) ou demora menos tempo a adjudicar.	22,76%
3.º	Desconhecimento de que existe um acordo-quadro ou aquisição centralizada em vigor.	18,70%
4.º	Hábitos enraizados na entidade compradora, por desconhecimento das poupanças inerentes à centralização ou por não existirem incentivos para mudar o procedimento.	4,88%
5.º	Outros	4,07%
6.º	A aquisição é feita de forma intencional por oportunismo ou por resistência à mudança.	1,63%

Neste sentido, foi identificado pelos inquiridos quais as categorias de bens e serviços, que estando previstas na lei como centralizáveis ou que o são, dada a sua transversalidade nas FFAA, e não tendo acordo-quadro nem centralização em vigor o deviam ter, com os resultados elencados na tabela seguinte:

Tabela 4 – Categorias a incluir num acordo-quadro ou centralização

Ordenação	Categoria	Percentagem
1.º	Serviços de impressão e fotocópia	8,79%
2.º	Equipamento e material informático	8,59%
3.º	Equipamento e material de escritório diverso	8,40%
4.º	Produtos alimentares, bebidas e produtos afins	7,81%
5.º	Vestuário, calçado, malas e artigos de viagem, acessórios	6,64%
6.º	Produtos de limpeza e polimento	6,45%
7.º	Peças e acessórios para veículos e seus motores	6,05%
8.º	Equipamentos de cozinha, cutelaria e de <i>catering</i>	5,86%
9.º	Roupa de cama e roupa de mesa	5,86%

De acordo com os dados recolhidos no portal “Base: contratos públicos online”, a despesa centralizada e centralizável em 2021 ascendeu a cerca de 100 milhões de Euros, para as FFAA, do qual se destacam as despesas com alimentação, combustíveis, fardamento, equipamento médico e medicamentos, viagens e alojamento, serviços de limpeza, entre outros.

Na sequência do anterior, foi solicitado aos respondentes do questionário que identificassem as principais controvérsias com as centrais de compras, ESPAP e UMC:

Tabela 5 – Controvérsias com as centrais de compras

Ordenação	Descrição	Percentagem
1.º	Tempo de espera pela agregação das necessidades de todas as entidades compradoras.	39,02%
2.º	Desalinhamento entre os objetivos da central de compras e os objetivos das entidades compradoras.	29,27%
3.º	Assimetria de informação entre a central de compras e as entidades compradoras.	13,82%
4.º	Outros	9,76%
5.º	Erros na documentação disponibilizada pela central de compras.	4,07%
6.º	Duplicação de informação e da documentação submetidas pelos candidatos e concorrentes.	2,44%
7.º	Duplicação de oferta de bens e serviços pela central de compras.	1,63%

Bem como, os principais desafios da entidade compradora:

Tabela 6 – Desafios da entidade compradora

Ordenação	Descrição	Porcentagem
1.º	Tempo de espera na entidade compradora para identificar os fundos necessários para iniciar o procedimento (cabimentar a despesa) ou para adjudicar os procedimentos (fundos disponíveis).	16,93%
2.º	Peso excessivo da regulamentação e da legislação.	16,40%
3.º	Tempo de espera na entidade compradora para adjudicar os procedimentos, devido a reclamações e a pronúncias dos concorrentes.	14,81%
4.º	Desalinhamento entre os objetivos das entidades compradoras e os objetivos da central de compras e alteração de prioridades.	12,70%
5.º	Dependência de processos baseados em papel e um baixo nível de automatização.	12,17%
6.º	Assimetria de informação entre as entidades compradoras e a central de compras.	10,05%
7.º	Mal-entendidos ou falhas de comunicação com a central de compras.	7,41%
8.º	Equívocos e erros na condução dos procedimentos e na sua documentação devido às competências técnicas do adquirente público.	5,82%
9.º	Outros	2,65%
10.º	Influências externas e interferências à integridade dos processos de aquisição.	1,06%

4.2. TECNOLOGIA

Na perspetiva tecnológica, os dados indiciam que existiu uma dispersão generalizada das respostas, contudo constatou-se que os respondentes percecionaram a sua organização próxima do modelo desmaterializado, por oposição ao modelo integrado, na qual a assimilação da utilização das plataformas e dos catálogos eletrónicos em conjugação com os meios eletrónicos de controlo financeiro se ficou pelo compromisso.

Os dados mostram que houve uma perceção da implantação limitada da utilização das plataformas eletrónicas, independentemente da sua tipologia, em linha com os dados sobre a perceção da utilização de plataformas eletrónicas nos ajustes diretos e nas consultas prévias. Já no que concerne ao planeamento dos procedimentos, agregação de necessidades e consultas preliminares ao mercado e à formalização do contrato, a perceção da assimilação das plataformas eletrónicas foi relativamente baixa (compromisso ou implantação limitada).

Para a integração, foi utilizada a escala de *Likert* de cinco pontos, em que um “discorda inteiramente” e cinco “concorda inteiramente”.

Para a assimilação, foi utilizada a escala de *Likert* de seis pontos, em que um é intenção de implementar, dois é avaliação ou utilização de projetos piloto, três é compromisso, quatro é implantação limitada, cinco é implantação generalizada e seis é rejeição.

4.3. SÍNTESE

Neste sentido, em resposta à QD1, na perspetiva dos processos, o modelo de aquisição de bens e serviços correntes, valeu cerca de 100 milhões de euros em 2021, foi caracterizado pelos respondentes como pouco concorrencial, uma vez que o número de fornecedores não aumentou pelo facto de existir centralização, e com produtividade limitada, uma vez que não se reconheceu o benefício da utilização de ferramentas eletrónicas de contratação, nomeadamente, no aumento do número de procedimentos.

Apesar da adesão manifestada, o modelo foi caracterizado pela assimetria de informação entre a ESPAP/UMC e os Ramos, bem como pelo desalinhamento de objetivos. Identificaram-se também categorias de bens e serviços que correspondem a necessidades das FFAA e cuja aquisição devia ser promovida num acordo-quadro ou centralização.

Ao nível dos custos, a perceção dominante é que a centralização permitiu reduzir a complexidade dos procedimentos e a duração, redução essa que foi amplificada pela utilização de ferramentas eletrónicas que simplificaram, evitaram duplicações, reduziram documentos em papel e os processos manuais, mas não foram percecionadas como contribuidoras para a redução do número de pessoas envolvidas.

Em termos de qualidade, a perceção é ambivalente. Se por um lado se reconheceu a qualidade dos acordos-quadro ao nível jurídico e a redução de erros e equívocos pela utilização de ferramentas eletrónicas, por outro, foi percecionado que os termos e condições dos bens e serviços providenciados pelos mesmos acordos-quadro não foram satisfatórios, não corresponderam às necessidades, não foram renovados atempadamente e aumentaram as pronúncias e impugnações durante a fase de concurso.

Por fim, na perspetiva tecnológica, a perceção dominante que caracteriza o modelo foi a falta de integração das ferramentas eletrónicas e a baixa assimilação das plataformas eletrónicas de contratação, cuja utilização, na generalidade, se circunscreveu aos procedimentos obrigatórios por lei, deixando de fora a

possibilidade de as utilizar na fase da pré-adjudicação, do planeamento, e na fase pós-adjudicação, da execução.

5. A AUTOEFICÁCIA PARA IMPLEMENTAR O MODELO

O presente capítulo pretende responder à QD2, com base na revisão da literatura e nos dados recolhidos no questionário, compreendendo a perspetiva relativa às pessoas delineada no modelo de análise.

5.1. PESSOAS

Os dados recolhidos na perspetiva sobre as pessoas demonstram que, de uma maneira geral e agregada, a perceção média dos inquiridos quanto às suas aptidões para a aquisição de bens e serviços foram superiores a um e inferiores a três ($1 < M < 3$), isto é, percecionaram as suas aptidões desde básicas a intermédias, com dispersão moderada ($0,90 < DP < 1,1$).

Foi utilizada a escala de *Likert* de cinco pontos, em que zero é “não tenho aptidões nenhuma”, um é “tenho aptidões básicas”, dois é “tenho aptidões intermédias”, três é “tenho aptidões avançadas” e quatro é “tenho aptidões especializadas”.

Contudo, dado que a função e responsabilidade importa para o desempenho esperado de cada um dos inquiridos relativamente a cada um dos itens autoavaliados, foi necessário olhar para os dados anteriores por perfil profissional (PP) (CE, 2021, p. 16), os quais mostraram valores em linha, mas distintos, dos anteriores.

Estes valores careceram dum referencial com o qual pudessem ser comprados, e na ausência dum referencial nas FFAA, foi adotado aquele definido no quadro de referência das competências de contratação pública *ProcurCompEU* da CE (2021, p. 77).

Conjugados os resultados do questionário com o referencial e evidenciadas as diferenças positivas maiores que meio ponto e as diferenças negativas menores ou iguais a meio ponto negativo. De acordo com os dados recolhidos, os níveis de aptidão percecionados por quem presta apoio no domínio dos contratos públicos, superaram os níveis de referência.

Quanto ao adquirente público independente o nível de aptidão percecionado ficou aquém da referência na aplicação dos elementos específicos da legislação em matéria de contratos públicos, bem como outros quadros jurídicos com impacto na contratação pública, e na utilização de técnicas de análise do mercado e de

participação do mercado para compreender as características e as tendências do mercado fornecedor.

Quanto ao especialista em contratação pública o nível de aptidão percecionado ficou apenas aquém da referência no acompanhamento das diversas fases do ciclo de vida da contratação pública, embora existisse dispersão dos resultados.

O nível de aptidão percecionado pelo especialista da categoria ficou aquém da referência no desenvolvimento dum plano de contratação pública consentâneo com os recursos orçamentais disponíveis, embora com dispersão nos resultados (DP=1,049), no acompanhamento do ciclo de vida, na integração de objetivos de contratação sustentável e de inovação, embora com dispersão nos resultados (DP=1,329), no conjunto de requisitos necessários para tirar o máximo partido de uma ou mais categorias de fornecimentos e serviços, embora com dispersão nos resultados (DP=1,472), na análise e participação do mercado, embora com dispersão nos resultados (DP=1,378), na elaboração de especificações técnicas que permitam aos potenciais proponentes apresentar propostas realistas que respondam às necessidades da organização, embora com dispersão nos resultados (DP=1,169), e na prevenção e resolução de conflitos e na gestão das queixas no âmbito do sistema nacional de recurso, embora com dispersão nos resultados (DP=1,049).

O nível de aptidão percecionado do gestor de contrato ficou aquém da referência na aplicação da legislação, na integração dos objetivos de contratação sustentável ou de inovação, na aplicação das estratégias dos processos de negociação durante as fases de contratação pública e de gestão dos contratos, em conformidade com os princípios da contratação pública e os princípios éticos, embora com dispersão nos resultados (DP=1,291), na capacidade de supervisionar a execução dos contratos, assegurando simultaneamente a conformidade técnica do bem, da obra ou do serviço prestado, na capacidade de aplicar os princípios de verificação e o quadro de controlo financeiro para verificar a conformidade legal do contrato público antes de proceder ao pagamento, na avaliação do processo, das realizações e dos resultados de um procedimento de contratação pública para retirar ensinamentos sobre a forma de melhorar o desempenho em procedimentos futuros, e na resolução e mediação de conflitos.

Ao nível da direção, a aptidão percecionada pelos próprios ficou aquém da referência no planeamento, embora com dispersão nos resultados (DP=1,100), no acompanhamento do ciclo de vida, na aplicação da legislação, na integração dos objetivos de contratação sustentável ou de inovação, na aplicação de estratégias de

negociação, na aplicação de técnicas e ferramentas de avaliação das necessidades para determinar as necessidades da organização e dos utilizadores finais no que diz respeito ao objeto do concurso, na determinação, de entre as diversas estratégias de contratação pública disponíveis, aquela que melhor se adequa ao processo de contratação em causa e, ao mesmo tempo, atingir os objetivos da organização, embora com dispersão nos resultados (DP=1,026), nos relatórios e avaliação, e na resolução e mediação de conflitos.

5.2. SÍNTESE

Neste sentido, em resposta à QD2, a autoeficácia, ou crença dum indivíduo na sua capacidade para se comportar de maneira a atingir níveis de desempenho específicos (American Psychological Association, s.d.), mediante a sua aptidão para implementar o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA, foi caracterizada através dos militares e civis que nele desempenharam funções desde básica a intermédia, nas 19 competências analisadas.

Contudo, comparando os resultados com o referencial adotado, observaram-se percepções distintas das aptidões consoante o PP, nomeadamente: quem apoia superou os níveis estabelecidos na totalidade; o adquirente público independente ficou aquém do referencial em duas competências; o especialista em contratação pública teve apenas uma competência percecionada abaixo do referencial; enquanto que o especialista da categoria, o gestor de contrato e a direção, tiveram sete, oito e dez aptidões percecionadas, respetivamente, que ficaram aquém do referencial. Releva-se dos dados que existiu uma dispersão das respostas (DP>1) maioritária nos PP relativos a quem apoia, quem é especialista em contratação e quem é especialista de categoria.

6. PROPOSTA DE MELHORIA DO MODELO

O presente capítulo pretende responder à QC, mediante a enunciação de propostas que decorreram da discussão dos resultados, a sua comparação e contraste com a literatura, e posterior avaliação.

6.1. PROCESSOS

Na perspetiva do processo, os dados indiciam que a adesão ao SNCP não é posta em causa, nem pelas centrais de compras nem pelas entidades

compradoras, indiciando a anuência a um modelo de centralização obrigatório por lei. Por um lado, os inquiridos reconhecem as virtudes do modelo centralizado, corroborando a literatura, em particular a OCDE (2011, p. 65) nos aspetos da qualidade e simplicidade, Šerpytis et al. (2011, p. 118) na poupança das despesas administrativas e Dimitri et al. (2006, p. 53) na eficiência, relevando-se a qualidade jurídica dos acordos-quadro, uma vez que existe a percepção de que as pronúncias e impugnações não aumentam nos procedimentos lançados pelas entidades compradoras ao abrigo dos mesmos. Contudo, existe a percepção de que a montante da celebração dos acordos-quadro, aumentam as pronúncias e impugnações que atrasam ou suspendem os procedimentos respetivos, pelo que existe alguma ambivalência nas capacidades da ESPAP e UMC que pode aumentar o risco das entidades compradoras procurarem soluções fora do modelo centralizado, sendo provavelmente necessário reforçar essas capacidades (OCDE, 2011, p. 67).

Do ponto de vista dos inquiridos, a expansão da ESPAP para além das categorias estabelecidas na Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, não correspondem às necessidades, não oferecem condições competitivas, nem proporcionam maior concorrência, pelo que as FFAA podem não se rever nestes novos acordos-quadro, o que conjugado com a não renovação em tempo dos acordos-quadro em vigor, findo o seu prazo de validade, podem colocar em causa o propósito do sistema em servir as entidades compradoras e a sua credibilidade (OCDE, 2011, pp. 65 e 67).

De facto, as categorias identificadas no questionário que poderiam ser incluídas num acordo-quadro ou centralização, do ponto de vista dos inquiridos, não correspondem àquelas que a ESPAP desenvolveu, pelo que deve existir um trabalho próximo entre as centrais de compras e todos os *stakeholders* (OCDE, 2011, p. 67), o que enfatiza as razões principais identificadas no questionário pelas quais a aquisição de um bem ou de um serviço é feita fora do modelo centralizado: não existir nenhum acordo-quadro ou aquisição centralizada em vigor ou este ainda não estar disponível e os termos mais favoráveis (preço, prazo e qualidade) ou menos tempo para adjudicar. Neste sentido, Karjalainen et al. (2009, pp. 257-258) sugerem divulgação, formação, envolvimento, educação sobre o impacto nos preços, no poder de negociação e nos custos totais, em suma, liderança, como medidas para evitar as compras fora dos acordos-quadro.

Não deixa de ser interessante verificar que outra virtude do modelo centralizado percecionada positivamente pelos inquiridos é relativa aos supra

referidos custos totais (complexidade, tempo e pessoas) que são menores nesta situação do que no modelo descentralizado, corroborando a literatura no que diz respeito à simplificação, eficiência e sinergias que se podem alcançar (Dimitri et al., 2006, pp. 52 e 55; OCDE, 2011, p. 65; Kauppi & Van Raaij, 2015, p. 972), ao qual não será despiciente o facto dos Ramos já centralizarem as compras de bens e serviços correntes de grande volume, nas direções técnicas.

A redução dos custos pela utilização das ferramentas eletrónicas de contratação é também reconhecida pelos inquiridos, ao nível do aumento da velocidade de processamento, redução de duplicações de informação, documentação em papel e das tarefas manuais, em linha com diferentes investigadores (Carpineti et al., 2006, p. 8; Doherty et al., 2013, p. 10; Vaidya & Campbell, 2016, p. 341).

Assim, será de ponderar as seguintes linhas de ação:

- Conhecer o impacto no preço dos bens e serviços e nos custos incorridos pela entidade compradora, quando realiza a aquisição fora do acordo-quadro ou da centralização, isto é, conhecer as poupanças alcançadas;
- Divulgar os acordos-quadro e centralizações em vigor;
- Promover o aumento dos acordos-quadro ou das centralizações junto da UMC;
- Delegar na UMC a aquisição de mais categorias de bens e serviços (outros que não os previstos).

Contudo, os inquiridos indicaram que as principais controvérsias, e também desafios, com as centrais de compras ESPAP/UMC são o tempo de espera pela agregação das necessidades de todas as entidades compradoras, alertado por Piga (2018, pp. 63 e 73) como sendo uma das “tentações” das centrais de compras, o desalinhamento entre os objetivos da central de compras e os objetivos das entidades compradoras, bem como a assimetria de informação entre a central de compras e as entidades compradoras, ambas referidos por Kauppi e Van Raaij (2015, pp. 971-972) e testemunhado no questionário: “as entidades responsáveis pelas centralizações preocupam-se mais em justificar a sua existência do que em atender às efetivas necessidades dos serviços”. Estes investigadores advogam que “as centrais de compras devem orientar continuamente as pessoas envolvidas na contratação e informá-las sobre os acordos-quadro em vigor e o raciocínio subjacente aos mesmos”, devem também prestar formação sobre os acordos-quadro em vigor e a forma como estes devem ser utilizados para evitar as “compras bem-intencionadas” e devem alertar para as desvantagens no custo total para o sistema de se adquirir bens e serviços de forma alternativa, mesmo a preços mais

baixos (Kauppi & Van Raaij, 2015, p. 973), pelo que será de admitir a orientação, formação, coordenação e integração com as atividades da UMC.

Em simultâneo, o facto de se usarem ferramentas eletrónicas não foi percecionado como fator que possibilitasse o aumento da produção, se reduzisse o número de pessoas, ou se reduzissem os custos da certificação de faturas e da conferência de inventários, surpreendentemente em linha com Vaidya e Campbell (2016, p. 343), que sugerem serem necessários vários anos para se ver um impacto positivo nestes elementos, dado o seu carácter estratégico na organização, pelo que fará sentido otimizar e automatizar os processos de trabalho;

6.2. TECNOLOGIA

Na perspetiva da tecnologia, os inquiridos distinguiram a desmaterialização ou *digitization* por oposição à digitalização (*digitalization*) (Kraus et al., 2022, p. 2; Seyedghorban et al., 2020, p. 3), reconhecendo que as suas organizações se aproximam mais do modelo desmaterializado e admitindo que as plataformas eletrónicas utilizadas não se encontram integradas com as outras ferramentas eletrónicas ao dispor, nomeadamente ao nível financeiro.

Ao mesmo tempo, os dados indiciam que a assimilação da contratação eletrónica nas diversas fases do ciclo de contratação e na tipologia de procedimentos de contratação é de implantação limitada ou fica no plano dos compromissos, cingindo-se fundamentalmente ao que é obrigatório por lei. Assim, ficam por atingir os objetivos que as plataformas eletrónicas podem proporcionar, propalados na literatura, como: transparência (World Bank Group, 2011, p. 8); rapidez e qualidade (Pappano, 2019, p. 184); abrangência para cobrir todas as etapas do procedimento (CE, 2017, p. 5). Assim, fará sentido aumentar a utilização das ferramentas eletrónicas na fase de planeamento, agregação de necessidades e consultas preliminares ao mercado (LA8).

Dependentes ainda de alguns processos baseados em papel e dum baixo nível de automatização (CE, 2020, pp. 92 e 143), como identificado pelos inquiridos, e patente nos testemunhos uma vez que “existe elevada duplicação de sistemas e necessidade de replicação de registos, por exemplo base.gov, acinGov®, SIGDN, edoclink, FE-AP, existindo pouca interligação”, evidenciado pelo facto das entidades fiscalizadoras assim o exigirem também, já que “os sistemas são contrários às competências, práticas e processos enraizados nas entidades fiscalizadoras (e) na prática temos dois trabalhos: registar eletronicamente em múltiplas plataformas e

manter um processo tradicional em papel.”, e sem uma integração das ferramentas de contratação com as ferramentas de planeamento, a montante, e com as ferramentas de execução contratual, a jusante, a contratação eletrónica reduz-se a mais uma de entre muitas ferramentas, que automatizou um processo, mas falha em alcançar os benefícios estratégicos para a organização por falta de integração com as demais ferramentas (Roman & Mccue, 2012, p. 229).

Por exemplo, esta integração seria importante ao nível do planeamento de necessidades com base em registos históricos e *business intelligence* ou reconciliação de faturas e pagamento, através da ligação com um sistema ERP, e formalização dos contratos com base nos cadernos de encargos carregados nas plataformas de contratação (CE, 2016, pp. 15, 36 e 40), ficando por alcançar a redução de custos de transação ao não estar integrado com o sistema financeiro (Vaidya & Campbell, 2016, p. 337), pelo que será de considerar integrar as plataformas eletrónicas com aplicações de planeamento e agregação de necessidades, e com aplicações de faturação.

6.3. PESSOAS

Nesta perspetiva, os resultados variam consoante o PP, são relativamente baixos, uma vez que não superam em média o nível de aptidão intermédia ($M < 3$) e ficam aquém do referencial, com exceção para quem apoia a equipa de profissionais no domínio dos contratos públicos, cuja perceção da aptidão supera todos os níveis definidos.

Releva-se de seguida, o especialista em contratação pública por exceder na maioria das competências avaliadas, ficando aquém apenas na competência relativa ao acompanhamento do ciclo de vida da contratação, ao qual não se atribui um significado importante dada a dispersão dos resultados obtidos, seguido pelo adquirente público independente, que não superando na maioria das competências, corresponde com o esperado numa grande parte, e apenas fica aquém em duas competências: conhecimento da legislação e conhecimento do mercado.

Por outro, os PP relativos aos especialistas de categoria, gestores de contrato e direção, destacam-se por défices de competências num maior número de áreas. Em relação aos especialistas de categoria e gestores de contrato, ficam aquém em oito das 19 competências autoavaliadas, enquanto no PP de direção, o défice apresenta-se em dez competências, talvez pelo facto de serem “Gestor de topo, não executo esse tipo de tarefas. Muitas são executadas por entidade exterior.”, como referido nos testemunhos do questionário.

De forma global, os dados indiciam um déficit de competências principalmente no: conhecimento do ciclo de vida da contratação pública; conhecimento da legislação; contratação pública sustentável; contratos públicos de inovação; e resolução e mediação de conflitos.

As outras áreas de competências que merecem atenção são: planeamento; estratégias de negociação; análise e participação do mercado; e avaliação da contratação.

As áreas de competência suprarreferidas representam 80% do valor acumulado de PP com déficit de competências com uma diferença negativa menor ou igual a 0,5 pontos em relação ao referencial utilizado no presente trabalho, conforme a seguir se indicam:

Neste sentido, os dados indiciam que poderá ser necessário colmatar o déficit de competências de cada profissional mediante treino ou formação, nomeadamente nas competências horizontais aplicáveis a todas as fases do ciclo de vida da contratação pública, o que é reforçado pelos testemunhos dos respondentes, tais como “a noção técnica de certos passos nem sempre está presente”, “falta de formação e complexidade da legislação” ou mesmo equacionar a rotação de funções do pessoal uma vez que “ninguém fica na área da contratação pública tempo suficiente para desenvolver todas as matérias ou “estou há muito pouco tempo nas funções, pois passei grande parte da carreira na área do pessoal”.

Estas observações estão em linha com a literatura, tal que: (Decarolis et al., 2019, pp. 37 e 38) concluem que um aumento das competências provoca uma redução significativa e economicamente importante nos prazos, nas derrapagens da despesa e no número de renegociações; Coppola e Piga (2019, p. 71) enfatizam a necessidade de profissionalização da função mediante o desenvolvimento de capacidades profissionais; a recomendação da CE (2017b, p. 28) exorta à “melhoria geral de toda a gama de conhecimentos e de competências profissionais e a experiência das pessoas que realizam as tarefas ligadas à contratação pública ou nelas participam”; Bandiera et al. (2009, p. 1278) identificam a falta de competências como um dos fatores que influenciam o preço através do desperdício passivo nas organizações; Doherty et al. (2013, p. 12) reforçam que a falta de conhecimentos inibe a adoção de ferramentas mais sofisticadas de contratação; e já McCue e Gianakis (2001, p. 94) identificavam algumas das competências chave que um profissional da contratação deveria possuir, como comunicação, adaptabilidade e capacidade de negociação. Neste sentido, será de capacitar os militares e civis através de formação estruturada e dirigida aos

domínios específicos da contratação pública.

Por fim, reconhecendo os inquiridos as vantagens da centralização, e existindo indícios de déficit de competências e, em linha com o advogado na literatura, na qual a centralização favorece o desenvolvimento das competências do comprador público (McCue & Pitzer 2000, p. 404), garante a qualidade, normalização e melhoria das práticas de gestão (Dimitri et al., 2006, pp. 50-51), favorece o alcance das metas para a inovação e a sustentabilidade (Albano & Sparro, 2010, p. 3), e fomenta a partilha da informação e de conhecimento, incluindo o jurídico (Albano & Sparro, 2010, p. 7), em linha com os desafios mais importantes que as entidades compradoras enfrentam, tais como, o peso excessivo da regulamentação e da legislação (Bandiera et al., 2009, pp. 1279 e 1284; Coppola & Piga, 2019, p. 61; Ferraresi et al., 2021, p. 2) e o tempo de espera na entidade compradora devido a reclamações e a pronúncias (Piga, 2018, p. 63), sem esquecer a identificação de financiamento, será de ponderar a centralização da contratação para reter o conhecimento e competências profissionais.

6.4. AVALIAÇÃO E SÍNTESE

Chegado a este ponto, os Diretores funcionais nos Ramos das FFAA, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP e o Chefe de Divisão da UMC foram convidados a avaliar as LA suprarreferidas quanto à sua adequação, aceitação e execução segundo o modelo SAFe (“*Suitability, Acceptability, Feasibility evaluation*”) de Johnson et al. (2017, p. 380), bem como escolher, tendo em consideração os objetivos da sua organização, os resultados prováveis e os recursos que têm ao seu dispor, qual seria a sua prioridade: aumentar as centralizações, integrar e simplificar os processos de trabalho ou desenvolver as competências dos seus militares e civis?

De um modo geral, nenhum dos entrevistados se pronunciou de forma pragmática e inequívoca sobre cada uma das LA, preferindo tecer considerações ilustrativas do seu pensamento que permitem extrair indícios quanto à adequação, aceitação e execução das referidas LA, bem como do ambiente interno e externo em que as FFAA se posicionam.

Assim, abordando as LA agrupadas pelas três prioridades enumeradas: aumentar a centralização, integrar e simplificar e desenvolver competências, verificam-se diferentes avaliações que a seguir se passam a descrever.

Relativamente à centralização existe o desejo de a aprofundar, atendendo que

a todos os entrevistados julgam adequado promover junto da UMC o aumento dos acordos-quadro e 83,33% avaliam adequado delegar-lhe a aquisição das categorias de bens e serviços identificadas, como por exemplo se infere das seguintes afirmações “desde que haja acordos-quadro, eu não vou procurar outras soluções (...) porque enquanto vigorarem, agilizam os processos da contratação pública” e “o conceito de centralização e o conceito de acordo-quadro, traz economias de escala que devem ser aproveitadas”. Neste sentido, 79,17% dos entrevistados consideram as LA genericamente tidas como adequadas (média da adequação LA1-LA5), contudo, são notáveis as hesitações quanto à aceitação e execução das LA, especificamente quanto aos seguintes aspetos:

Cinquenta por cento (50%) dos entrevistados realçam a falta de consenso no cálculo das poupanças. Se por um lado as poupanças geradas pelos acordos-quadro são calculadas anualmente, as mesmas não têm sido divulgadas pelo Ministério das Finanças desde 2015, pelo que se torna difícil de perceber e de explicar internamente a sua magnitude, e consequentemente concretizar na plenitude.

Apesar de importante, a divulgação dos acordos-quadro é secundarizada devido à centralização das compras nos diversos Ramos e no EMGFA, contudo a sua divulgação é defendida no sentido das pessoas serem alertadas para que os momentos de identificação de necessidades não coloquem em causa as aquisições nos termos impostos pelos referidos acordos-quadro, sendo de realçar que a ESPAP tem várias iniciativas de divulgação, desde “equipas técnicas dentro da própria administração pública”, “consultas públicas abertas à sociedade”, conferências e formação.

A promoção do aumento dos acordos-quadro ou das centralizações e a delegação na UMC da aquisição das categorias de bens e serviços identificados no questionário foram entendidas pelos entrevistados como variações do mesmo domínio e no fundo implicam na relação das entidades compradoras com a entidade central, na qual se suscita a possibilidade de orientação, formação, coordenação e integração entre ambas as entidades.

Neste sentido, observa-se que 61,11% dos entrevistados (média da aceitação) considera moderada a aceitação das áreas “sensíveis” como a dos géneros alimentares, ou pela lentidão crónica das entidades na “recolha de informação (que) é um processo que depois demora bastante tempo (...) é muito trabalhoso”, havendo um ambiente de “incerteza” agravado pela falta de “diálogo nos últimos meses”, reforçado pela diferença de prioridades entre as entidades, para quem

os “timings, podem ser diferentes dos deles (das entidades centrais)”, pondo em dúvida os resultados pretendidos.

Quanto à exequibilidade, 61,11% dos entrevistados (média da execução) consideram-na moderada e acentuam as suas reservas quanto à capacidade de resposta dos recursos da entidade central, mas também reconhecem fragilidades do seu lado, nomeadamente em termos de disponibilidade financeira oportuna e de recursos humanos com competência em contratação pública.

De facto, as necessidades de bens e serviços identificadas representam uma necessidade “setorial, ou seja, são as preocupações das FFAA (...) e o efeito de arrasto (na administração pública) não existe nestas situações (...) o *know-how* e o conhecimento especializado está no setor (e) o nível de transversalidade não é muito grande”. Reiterando que nestes casos, a centralização de bens e serviços não faz sentido ser pela ESPAP, devendo ser estudada ao nível da UMC do MDN.

Relativamente à integração e simplificação, as entrevistas sugerem duas realidades. Por um lado, o alinhamento das LA com os objetivos das organizações, são aceites pelos *stakeholders* e estão em execução, “reduzimos as entidades compradoras (...) acompanhado de total desmaterialização de processos”, trata a informação entre as várias entidades em fluxo, utilizando ferramentas de *workflow*, desenvolve e integra distintas ferramentas de compras eletrónicas, disponibilizando-as às entidades compradoras, socorrendo-se de financiamento específico para tal, é referido que está em curso a integração entre o SIGDN e a FE-AP.

Por outro lado, apesar do alinhamento com os objetivos, outros identificam riscos ou a execução é posta em causa, nomeadamente, 50% dos entrevistados antecipam a complexidade da integração das diferentes perspetivas logísticas, procedimentais, financeiras e contabilísticas e a incerteza da eliminação da burocracia em papel, enquanto 83,33% reconhece a falta de competências dos recursos humanos e a dependência do SIGDN.

Relativamente à melhoria dos níveis de competências dos militares e civis, mediante a formação estruturada e a centralização de competências, infere-se que ambas estão alinhadas com os objetivos das organizações, dado que 100% dos entrevistados as têm como adequadas, sendo de realçar, o esforço de “grande envolvimento e diálogo interno e comunicação interna com os comandantes, diretores ou chefes exatamente alertando para a natureza das responsabilidades”, que “não (vê) um processo de transformação sem ter esta parte também”, ao mesmo

tempo que “tem de haver uma espinha dorsal de competências que acompanhe e que depois agregue os vários especialistas” reforçado pela “experiência que é criar centros de excelência e de competências”.

Estas LA apresentam riscos, nomeadamente quanto ao resultado esperado, em concreto quanto à formação, uma vez que a oferta formativa é “muito generalista, para uma audiência muito diversificada (...) e acaba por redundar em pouco proveito”, ficando em dúvida a execução, uma vez que pessoas com experiência e conhecimentos na área da contratação são um recurso escasso e circulam muito na sua carreira. Não obstante o que foi dito, é possível “criar doutrina, normativos, divulgar a informação” e publicar “periodicamente barómetros da contratação pública” com os recursos internos. Contudo, existem indícios que a centralização pode ajudar a formação, no sentido em que “as pessoas melhoram estando com pessoas do mesmo ofício (...) cria capacidade de partilhar conhecimento, de desenvolver competências, de criar especialização”, apesar de 66,67% dos entrevistados sugerirem prudência na centralização, na medida em que pode haver sacrifício de requisitos, as exigências da contratação são crescentes e os recursos humanos competentes são escassos.

Finalmente, instados os entrevistados a definir prioridades, tendo em consideração os objetivos da sua organização, os resultados prováveis e os recursos ao seu dispor, foi priorizada a simplificação e integração dos processos de trabalho, seguida do desenvolvimento de competências e só depois, o aumento das centralizações. Na realidade “há que limpar os processos, melhorar os sistemas, libertar as pessoas (...) que é para depois pegar nelas e formá-las, qualificá-las, requalificá-las”.

A avaliação supra das LA tem implícita um julgamento dos fatores internos e externos das organizações representadas, pelo que as entrevistas permitem também inferir quais os fatores chave para a melhoria do modelo de aquisição de bens e serviços correntes nas FFAA, a partir dos quais se podem construir LA revistas (LAR) que relacionam as ameaças e oportunidades do ambiente estratégico, com as fraquezas e forças das entidades compradoras das FFAA (Weihrich, 1982, p. 59), diretamente numa matriz TOWS (Johnson et al., 2017, p. 118):

Quadro 3 – Matriz TOWS do modelo de aquisições de bens e serviços correntes

		CONHECIMENTO SETORIAL (F1) COMPRAS CENTRALIZADAS (F2) ADESÃO A O SNCP (F3)	RESISTÊNCIA À MUDANÇA (FR1) PROCESSOS INEFICIENTES (FR2) DISPONIBILIDADE FINANCEIRA INCERTA (FR3) RH INSUFICIENTES (FR4) RH ESCASSOS NAS FFAA (FR5)
		FORÇAS	FRAQUEZAS
FERRAMENTAS ELETRÔNICAS RENOVADAS (O1) INTEGRAÇÃO DO SIG e FE-AP (O2) CURSOS E CONFERÊNCIAS (O3) DESPESAS SETORIAIS RELEVANTES (O4)	OPORTUNIDADES	AUMENTAR OS ACORDOS-QUADRO E CENTRALIZAÇÕES SETORIAIS (F1, F2, F3, O4)	OTIMIZAR E DESMATERIALIZAR (FR1, FR2, F3, FR5, O1, O2) AUMENTAR A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS ELETRÔNICAS (FR2, FR5, O1, O2) CAPACITAR OS RH (FR4, O3)
RH ESCASSOS NA UMC (A1) ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO (A2) OBJETIVOS E PRIORIDADES DIFERENTES (A3) PERSPECTIVAS LOGÍSTICAS, PROCEDIMENTAIS, FINANCEIRAS E CONTABILÍSTICAS COMPLEXAS (A4) EXIGÊNCIAS CRESCENTES (A5)	AMEAÇAS	APROFUNDAR A CENTRALIZAÇÃO (F1, F2, F3, A2, A3, A5)	INTEGRAR AS FERRAMENTAS (FR2, FR5, A1, A4)

Neste sentido, em resposta à QC, e alinhada com as prioridades definidas, propõem-se as seguintes LAR para melhorar o modelo de aquisições de bens e serviços correntes nas FFAA:

Primeiro, libertar as pessoas: LAR1 - otimizar e desmaterializar os processos de trabalho; LAR2 - aumentar a utilização das ferramentas eletrônicas, na fase de planejamento, agregação de necessidades e consultas preliminares ao mercado; LAR3 - integrar as ferramentas eletrônicas, com aplicações de planejamento das necessidades, agregação e faturação. Segundo, desenvolver as competências: LAR4 - capacitar os Recursos Humanos (RH), através de formação estruturada e dirigida aos domínios específicos da contratação pública; LAR5 - reter o conhecimento, mediante o aprofundamento da centralização e maior coordenação com a UMC; terceiro, assimilar a centralização: LAR6 - aumentar os acordos-quadro e as centralizações setoriais.

7. CONCLUSÕES

A contratação pública ou aquisição de bens e serviços na esfera pública é um processo, segundo o qual o Estado e outras entidades públicas obtêm bens ou serviços de fornecedores privados ou públicos, para satisfazer necessidades que decorrem do seu objeto social. Se no passado, era encarada como meramente procedimental e centrada na tramitação da aquisição, agora, a aquisição de bens e serviços passou a englobar aspetos a montante desde pesquisa de mercado, fornecedores, idoneidade, negociação, até a jusante relacionados com encomenda, envio, receção, pagamento e avaliação. Passou a ser também uma ferramenta estratégica dos governos para implementar políticas públicas em termos de criação de emprego e do investimento na economia através da inovação, da digitalização e da defesa do ambiente.

A aquisição de bens e serviços correntes nas FFAA insere-se num modelo híbrido que permite alcançar a eficiência, a responsabilização e a poupança da centralização, mantendo a flexibilidade e a rapidez de reação da descentralização. Este modelo denomina-se SNCP, tutelado pela ESPAP, designada superiormente como entidade gestora do sistema e central de compras, e caracteriza-se pela segregação das funções de contratação, a adoção de ferramentas de compras eletrónicas e a ação de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica. A ESPAP articula-se com a UMC do Ministério da Defesa Nacional, que promove a centralização dos procedimentos aquisitivos e celebração de outros acordos-quadro ou outros contratos públicos, bem como informa a ESPAP das necessidades aquisitivas referentes às entidades vinculadas das FFAA.

A CE recomenda aos Estados Membros o desenvolvimento duma política de profissionalização da contratação pública com três objetivos estratégicos: desenvolver uma estrutura de governação que promova a especialização, a agregação e a partilha de conhecimentos; melhorar a formação e a gestão da carreira dos profissionais, garantindo que possuem as qualificações, a formação, as competências e a experiência necessárias; disponibilizar as ferramentas e metodologias de apoio para promover a eficácia e a melhor qualidade/preço no exercício das suas funções, mediante a contratação pública eletrónica, orientações, manuais, formação, apoio especializado, agregação de conhecimentos e partilha de boas práticas.

Neste sentido, a transformação digital da contratação pública é uma oportunidade para simplificar e acelerar os procedimentos de aquisição, os quais podem ser desmaterializados e integrados para cobrir todas as etapas do

procedimento, pelo que a utilização de ferramentas de compras eletrônicas, como as plataformas e catálogos eletrônicos, têm aplicação desde a preparação do procedimento até ao pagamento, com resultados ao nível do desempenho através da simplificação e da rapidez do processo, da transparência, da qualidade (menos erros), e vantagens ao nível da comparação de preços e da avaliação de fornecedores, entre outros.

Neste enquadramento, o comprador público enfrenta uma série de questões relacionadas com o equilíbrio de diversas políticas públicas que visam, por exemplo, salvaguardar a concorrência e a transparência, proteger as pequenas e médias empresas, garantir o melhor preço e ser eficientes, mediante o uso de ferramentas eletrônicas. Ele trabalha as diversas etapas da contratação pública, desde a identificação de necessidades, passando pelo procedimento de aquisição, até ao contrato e sua execução. Ele interage com diferentes profissionais tais como assessores jurídicos, gestores de categorias, gestores de projetos e fornecedores, pelo que carece duma panóplia alargada de conhecimentos que vão desde os técnicos, à legislação e à gestão.

Do ponto de vista metodológico, foi adotado um raciocínio dedutivo e uma estratégia de investigação de natureza mista na medida em que se pretendeu conhecer as perceções dos militares e civis que participam no processo de contratação pública e conduzem os procedimentos de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA através da recolha de dados quantificáveis, e depois compreender a avaliação das propostas de melhoria do modelo de aquisição de bens e serviços, feita pelos responsáveis funcionais pela concretização do SNCP para as FFAA, através de dados qualitativos, com o intuito de triangulação, pela combinação das duas abordagens, numa perspetiva positivista, com a finalidade de melhorar a clareza das descobertas feitas e a validade das conclusões, a fim de dar resposta à questão de investigação. O desenho de pesquisa é o estudo de caso uma vez que se abordou uma única unidade de estudo, a aquisição de bens e serviços de uso corrente, e transversal, processos e procedimentos nas FFAA.

Atendendo ao objeto de estudo, os participantes foram os militares e civis que desempenham funções de direção, chefia e execução no processo de contratação pública e conduzem os procedimentos de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA, nas áreas técnicas, logísticas, financeiras e jurídicas, ao nível dos Comandos, Direções ou Unidades, bem como os Diretores funcionais que tutelam os procedimentos de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas

FFAA, o Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP e o Chefe de Divisão da UMC, na Secretaria-Geral do MDN. De forma resumida, os resultados obtidos sugerem, em primeiro lugar numa perspetiva processual, que o modelo centralizado de aquisição de bens e serviços correntes é percecionado como pouco concorrencial e de produtividade limitada, apesar da adesão ao mesmo. Há consciência da assimetria de informação entre as entidades centrais e os órgãos da FFAA, bem como do desalinhamento de objetivos. De acordo com os respondentes, há categorias de bens e serviços que correspondem a necessidades das FFAA e cuja aquisição devia ser promovida num acordo-quadro ou centralização, o que conjugado com a expansão para novas categorias sem interesse para as FFAA e a falta da renovação em tempo útil daquelas que importam, podem colocar em causa o propósito e a credibilidade do sistema.

Em termos de qualidade, a perceção da centralização é ambivalente, muito por força da noção do aumento das pronúncias e impugnações que atrasam ou suspendem os procedimentos conduzidos pelas entidades centrais, apesar do reconhecimento da qualidade jurídica dos acordos-quadro que estas conseguem colocar em vigor.

Os respondentes reconhecem que a centralização permite, na generalidade, reduzir a complexidade dos procedimentos e a duração da tramitação, o que é amplificado pela utilização de ferramentas eletrónicas, especialmente ao nível do aumento da velocidade, redução de duplicações, documentação em papel e tarefas manuais. Por sinal, estas ferramentas não são percecionadas como tenham contribuído para a redução do número de pessoas envolvidas nos processos de aquisição, incluindo a certificação de faturas e a conferência de inventários.

Em segundo lugar, na perspetiva tecnológica, a perceção dominante é a falta de integração das ferramentas eletrónicas, com alguns processos ainda baseados em papel, e com a proliferação de folhas de cálculo a ligar as diferentes aplicações logísticas, procedimentais e financeiras, combinada com a baixa assimilação das plataformas eletrónicas de contratação, cuja utilização é maioritariamente percecionada como se restringindo ao que é obrigatório por lei.

Em terceiro lugar, na perspetiva do fator humano, a perceção média dos respondentes quanto à sua aptidão para implementar o modelo de aquisição de bens e serviços de uso corrente nas FFAA, varia desde básica a intermédia, sendo de notar perceções distintas das aptidões consoante o PP, havendo uma carência maior nas competências horizontais aplicáveis a todas as fases do ciclo de vida da contratação pública.

Por fim, as propostas de melhoria do modelo de aquisição de bens e serviços correntes resultantes da análise dos resultados comparados e contrastados com a literatura, foram sujeitos à avaliação dos responsáveis funcionais pela concretização do SNCP para as FFAA quanto à sua adequação, aceitação e execução.

Resulta da avaliação, a adequação das propostas na generalidade, mas com variações na interpretação da aceitação e exequibilidade, da qual se destacam as preocupações quanto às poupanças geradas nas aquisições segundo o modelo centralizado, a sensibilidade de algumas categorias de bens, como a dos géneros alimentares, a lentidão da agregação de necessidades, a incerteza gerada pela falta de comunicação entre entidades centrais e entidades compradoras, dúvidas quanto às capacidades das entidades centrais, fragilidades do financiamento, complexidade da integração dos sistema de contratação eletrónica devido aos vários requisitos logísticos, procedimentais, financeiros e contabilísticos, abrangência generalista da formação disponível, escassez de recursos humanos e rotação de pessoal.

Neste sentido, as propostas foram revistas, tendo em consideração a priorização declarada pelos responsáveis funcionais por simplificar e integrar os processos de trabalho, depois desenvolver competências e, por último, aumentar as centralizações. Neste sentido, como resposta à questão de investigação, são propostas melhorias ao modelo de aquisição de bens e serviços a três níveis: primeiro, libertar as pessoas, otimizando e desmaterializando os processos conjugando-os com a tecnologia das ferramentas eletrónicas disponíveis; segundo, desenvolver competências, através da capacitação das pessoas e do aprofundamento da centralização; e terceiro, assimilar a centralização, com o aumento dos acordos-quadro setoriais em vigor.

Assim, este estudo oferece, pela primeira vez, uma fotografia abrangente da perceção dos militares e civis que exercem funções de direção, chefia e execução, na aquisição de bens e serviços correntes, nas áreas técnicas, logísticas, financeiras e jurídicas, ao nível dos Comandos, Direções ou Unidades, das FFAA.

Adicionalmente, inclui uma primeira aplicação do ProcurCompEU, desenvolvido pela CE, para análise das competências individuais na contratação pública.

Identificou-se como aspeto chave, a reorganização dos processos de trabalho tirando partido da tecnologia, uma vez que cada um dos Ramos das FFAA vive condicionado pela escassez de recursos com conhecimentos em contratação pública.

Uma das principais limitações é a ausência de validação do questionário para caracterizar o modelo de aquisições de bem e serviços correntes e a autoeficácia para o implementar, o que pode reduzir a validade dos dados recolhidos, ou seja, estes podem refletir de forma menos exata o fenómeno em estudo. Ao mesmo tempo é importante considerar que não se encontraram instrumentos validados para este efeito e que o processo de validação está fora do âmbito do presente trabalho.

Uma outra limitação é a potencial falta de representatividade da amostra, atendendo a que a taxa de resposta se cifrou em 18,91%. Esta taxa de resposta pode igualmente comprometer a validade dos dados recolhidos, pese embora seja difícil estimar o sentido e a magnitude associado à possível falta de representatividade da amostra.

Finalmente, e no que concerne ao estudo qualitativo, é de assinalar que a análise se limitou à codificação de temas, não tendo sido explorada fases subsequentes de comparação e contraste. Como consequência, não foi possível interpretar as razões subjacentes às perspetivas dos entrevistados.

Como estudos futuros, seria importante calcular as poupanças transacionais e processuais da centralização da aquisição de bens e serviços correntes nas FFAA, estudar e desenvolver um referencial de competências individuais na contratação pública para os diferentes PP nas FFAA. Concretizado este referencial, analisar os défices de competências organizacionais nas FFAA e avaliar de forma conjunta as competências nas FFAA no domínio da contratação pública.

Por fim, recomenda-se que a UMC estude as categorias de bens e serviços identificadas no presente trabalho, a fim de pugnar pelo aumento dos acordos-quadro e centralizações setoriais nas FFAA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albano, G. L., & Racca, G. M. (2011). Collaborative Public Procurement and Supply Chain: The European Union Experience. *ERN: Procurement*, July, 1–30.
- Albano, G. L., & Sparro, M. (2010). Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. *Review of Economics and Institutions*, 1(2), 1–32. <https://doi.org/10.5202/rei.v1i2.4>
- Alomar, M. A., & Visscher, C. De. (2017). Which Factors Can Affect e-Public Procurement Adoption by Private Firms? The Case of Belgium. *Electronic Journal of E- Government*, 15(2), 103–115.

- Amaral, L. A., Teixeira, C., & Oliveira, J. N. (2003). *E-Procurement: uma reflexão sobre a situação actual em Portugal*. Retirado de <http://hdl.handle.net/1822/850>
- American Psychological Association. (s.d.). Teaching Tip Sheet: Self-Efficacy Important Topic. <https://www.apa.org/pi/aids/resources/education/self-efficacy>
- Atkinson, C. L. (2020). Planning for Public Procurement. Em A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. 1–4. Springer International Publishing.
- Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2009). Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1278–1308. <https://art.torvergata.it/bitstream/2108/37070/1/AER.pdf>
- Buyse, A., Dewyngaert, N., Loozen, N., Lopez Potes, M., Simons, G., & Ziemyte, A. (2015). *e-Procurement Uptake Final Report (Issue April)*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10050/attachments/1/translations>
- Carpinetti, L., Piga, G., & Zanza, M. (2006). The variety of procurement practice: evidence from public procurement. Em N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*, 14–34. London: Cambridge University Press. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896748
- Carvalho, J. C. de (coord.). (2012). *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Clark, D. B. (2012). *Talent Management Strategies for Public Procurement Professionals in Global Organizations*. 5th International Public Procurement Conference, 2910– 2942. <http://ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC5/Part12/PAPER12-3.pdf>
- Clifford P. McCue, & Gianakis, G. A. (2001). Public purchasing: who's minding the store? *Journal of Public Procurement*, 1(1), 71–95. <http://ippa.org/jopp/download/vol1/McCue.pdf>
- Comissão Europeia. (2016). *Exep Report on Governance and Capacity Building in e-Procurement*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20844?locale=pt>
- Comissão Europeia. (2017a). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões: Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa, 1–17. https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en

- Comissão Europeia. (2017b). *Making Public Procurement work in and for Europe*. In Communication From the Commission To the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>
- Comissão Europeia. (2017c). Recomendação (UE) 2017/ 1805 da Comissão - de 3 de outubro de 2017 - sobre a profissionalização da contratação pública - Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública. *Jornal Oficial Da União Europeia*, L 259(2014), 28–31. <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/1805/oj>
- Comissão Europeia. (2019). *EXEP report on electronic catalogues*. Publications Office. <https://doi.org/doi/10.2873/94791>
- Comissão Europeia. (2020). *Study on up-take of emerging technologies in public procurement*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/40102>
- Comissão Europeia. (2021). *ProcurCompEU: Quadro Europeu de Competências para Profissionais no Domínio da Contratação Pública*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/94791>
- Comissão Europeia. (2022). Public procurement [Página *online*]. Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs of the European Commission. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en
- Coppola, M. A., & Piga, G. (2019). The impact of professionalization in public procurement: evidence from a case study. *European Journal of Public Procurement Markets*, 2, 59–73. <https://doi.org/10.54611/NLRE4256>
- Davila, A., Gupta, M., & Palmer, R. J. (2003). Moving procurement systems to the internet: The adoption and use of e-procurement technology models. *European Management Journal*, 21(1), 11–23.
- Decarolis, F., Giuffrida, L. M., Iossa, E., Mollisi, V., & Spagnolo, G. (2019). *Bureaucratic Competence and Procurement Outcomes (No. 24201)*. Manuscrito submetido para publicação. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24201/w24201.pdf
- Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. (2007). *Define do sistema nacional de compras públicas, cria e aprova os estatutos da Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.*. *Diário da República*, 1.ª série, 35, 1252-1259. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de fevereiro. (2008). *Aprova o Código dos Contratos Públicos*. Diário da República, 1.ª série, 20, 753-852. Lisboa: Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações.
- Despacho n.º 7574/2010, de 8 de março. (2010). *Determina a centralização, na Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional, da condução dos procedimentos de contratação das aquisições*. Diário da República, 2.ª série, 84, 22706-22708. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional.
- Dimitri, N., Dini, F., & Piga, G. (2006). When should procurement be centralized? Em N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement* (pp. 47–81). Cambridge: Cambridge University Press.
- Direção-Geral do Orçamento. (2021). *Conta Geral do Estado 2021 Vol 1 tomo 1*. <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2021>
- Doherty, N. F., McConnell, D. J., & Ellis-Chadwick, F. (2013). Institutional responses to electronic procurement in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 495–515. <http://oro.open.ac.uk/35632/1/Doherty+et+al+IJPSM+2012+-+Final+re-submission+Copy.pdf>
- Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública. (2023). Quadro-resumo dos acordos-quadro em Vigor. <https://www.espap.gov.pt/Imagens/Documento.ashx?id=644>
- Eßig, M., von Deimling, C., & H. Glas, A. (2021). Challenges in public procurement before, during, and after the COVID-19 crisis: Selected theses on a competency-based approach. *European Journal of Public Procurement Markets*, 1(3), 65–80. <https://doi.org/10.54611/pgek9560>.
- Ferraresi, M., Gucciardi, G., & Rizzo, L. (2021). Savings from public procurement centralization in the healthcare system. *European Journal of Political Economy*, 66 (October 2020), 101963. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.101963>
- Fielding, J. (2005). Coding and managing data. In N. Gilbert (Ed.), *Researching Social Life* 227-251. London: SAGE Publications Ltd.
- Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, 14(2), 139–180. <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/94453/1/ORCA.pdf>
- Hudon, P. A., Dumas, P., & Garzón, C. (2021). Recent research on public procurement:

- Should it become a subfield of public administration? *Canadian Public Administration*, 64(2), 179–201.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D., & Regnér, P. (2017). *Exploring Strategy: Text and Cases (11th ed.)*. Pearson Education Limited.
- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization- Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), 87–97. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.09.001>
- Karjalainen, Katri, Kemppainen, K., & Van Raaij, E. M. (2009). Non-compliant work behaviour in purchasing: An exploration of reasons behind maverick buying. *Journal of Business Ethics*, 85(2), 245–261. <https://doi.org/10.1007/s10551-008-9768-2>
- Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and Honest Incompetence - Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953–979. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut081>
- Kraus, S., Durst, S., Ferreira, J. J., Veiga, P., Kailer, N., & Weinmann, A. (2022). Digital transformation in business and management research: An overview of the current status quo. *International Journal of Information Management*, 63(December 2021). <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102466>
- Littig, B. (2009). Interviewing the Elite – Interviewing Experts: Is There a Difference? In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Eds.), *Interviewing Experts: Research Methods Series*. 98–113. London: Macmillan Publishers Limited.
- Lloyd, R. E., & McCue, C. P. (2004). What is Public Procurement? Definitional Problems and Implications. *International Public Procurement Conference*, 3(9), 1689–1699. <https://www.ippa.org/IPPC1/PROCEEDING%20PAPERS/LloydMcCue.pdf>
- Malacina, I., Karttunen, E., Jaaskelainen, A., Lintukangas, K., Heikkil, J., & Kahkonen, A.-K. (2022). Capturing the value creation in public procurement: a practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28, 1–24. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100745>
- McCue, C. P., & Pitzer, J. T. (2000). Centralized vs. decentralized purchasing: current trends in governmental procurement practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(3), 400–420.

- McCue, C. P., Prier, E., & Steinfeld, J. M. (2018). Establishing the foundational elements of a public procurement body of knowledge. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 4(4), 233–251. <https://doi.org/10.1177/2055563620947401>
- McCue, C., & Prier, E. (2008). Using agency theory to model cooperative public purchasing. *Journal of Public Procurement*, 8(1), 1–35. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=fd48c07de526a4880effa88171ea884cce077eeb>
- McKevitt, D., Davis, P., Woldring, R., Smith, K., Flynn, A., & McEvoy, E. (2012). *An Exploration of Management Competencies in Public Sector Procurement*. *Journal of Public Procurement*, 12(3), 333–355.
- Natow, R. S. (2020). The use of triangulation in qualitative studies employing elite interviews. *Qualitative Research*, 20(2), 160–173. <https://doi.org/10.1177/1468794119830077>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2011). Centralised Purchasing Systems in the European Union. *Sigma Paper*, 47(47), 1–130. <https://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Pappano, D. (2019). The Italian experience of aggregation in public authority procurement. *Revista Catalana de Dret Public*, 2019(58), 182–194. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3178>
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., Ronchi, S., Essig, M., Amann, M., & Glas, A. H. (2017). Designing a public procurement strategy: lessons from local government. *Public Money & Management*, April, 1–8. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1295727>
- Piga, G. (2018). Centralization vs. Bundling: The Victory of an Italian David against an Italian Goliath. *European Journal of Public Procurement Markets*, October(1), 62–73. https://eupublicmarkets.com/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2017/02/e-EJPPM-1st-Issue-October-2018_V2.pdf#page=64
- Portaria n.º 103/2011, de 14 de março. (2011). *Procede à revisão da lista de categorias de bens e serviços abrangidas pelos acordos-quadro celebrados pela ANCP*. Diário da República, 1.ª série, 51, 1420-1422. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

- Preda, I. (2020). Deficiencies and Proposals for Improving the Public Procurement System in Romania. *Review of International Comparative Management / Revista de Management Comparat International*, 21(1), 23–44. <https://rmci.ase.ro/no21vol1/03.pdf>
- Prier, E., McCue, C., & Behara, R. (2010). The value of certification in public procurement: the birth of a profession? *Journal of Public Procurement*, 10(4), 512–540.
- Prier, E., & McCue, C. P. (2009). The implications of a muddled definition of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 9(3/4), 326–370.
- Racca, G. M. (2010). Collaborative Procurement and Contract Performance in the Italian Healthcare Sector: Illustration of a Common Problem in European Procurement. *Public Procurement Law Review*, 3, 119–133. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1714278
- Regulamento n.º 330/2009, de 23 de julho. (2009). *Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas*. Diário da República 2.a Série, 146. 30478-30486. Lisboa: Agência Nacional de Compras Públicas.
- Roman, A., & Mccue, C. (2012). E-Procurement: Myth or Reality? *Journal of Public Procurement*, 12(January), 212–238.
- Santos, L. A. B. dos, Lima, J. M. M. do V., & (Coord.). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Schooner, S. L., Gordon, D. I., & Clark, J. L. (2008). *Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations*. Manuscrito submetido para publicação. <http://ssrn.com/abstract=1133234>
- Šerpytis, K., Vengrauskas, V., & Gineitienė, Z. (2011). Evaluation of Financial Effects of Public Procurement Centralisation. *Ekonomika*, 90(3), 104–119. <https://doi.org/10.15388/ekon.2011.0.932>
- Seyedghorban, Z., Samson, D., & Tahernejad, H. (2020). Digitalization opportunities for the procurement function: pathways to maturity. *International Journal of Operations & Production Management*, 40(11), 1685–1693.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf>
- Thai, K. V. (2017). Global Public Procurement Theories and Practices: An Introduction. Em K. V Thai (Ed.), *Global Public Procurement Theories and*

- Practices (pp. 1–24). Springer International Publishing. https://ippa.org/images/BOOKS/IPPC7/Chapter_1_Thai.pdf
- Tribunal de Contas. (2015). Relatório de Auditoria n.º 25/2015, 2.a S. Auditoria de seguimento ao sistema nacional de compras públicas. Lisboa: Ana Margarida Leal Furtado (coord. geral) <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel025-2015-2s.pdf>
- UMC-Defesa. (2022). *Centralizações Concluídas* <http://umc.defesa.pt/Paginas/CentralizaçõesConcluidas.aspx>
- Vaidya, K., & Campbell, J. (2016). Multidisciplinary approach to defining public e-procurement and evaluating its impact on procurement efficiency. *Inf Syst Front*, 18, 333–348. <https://doi.org/10.1007/s10796-014-9536-z>
- Wehrich, H. (1982). The TOWS Matrix A Tool for Situational Analysis. *Long Range Planning*, 15(2), 54–66.
- World Bank Group. (2011). e-Procurement Reference Guide. Wahshington D.C.: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/19028>

ESTUDO 3 – GESTOR DO CONTRATO NAS FORÇAS ARMADAS. IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE CONTROLO INTERNO⁷

CONTRACT MANAGER IN THE ARMED FORCES. THE IMPORTANCE OF INTERNAL CONTROL MECHANISMS

António Manuel de Jesus Coelho dos Santos

Coronel de Administração Militar

Rui Manuel da Silva Pina

Coronel tirocinado de Administração Militar

RESUMO

A introdução no ordenamento jurídico da figura do Gestor do Contrato representa um passo relevante na boa administração e eficiência da contratação pública. Adotando uma estratégia qualitativa, um raciocínio indutivo e um desenho de pesquisa estudo caso, esta investigação analisa os mecanismos de controlo interno que o Gestor do Contrato terá que implementar para impedir desvios durante a execução do contrato e prever eventuais prejuízos. Os resultados da investigação sugerem a relevância de se possuir um excelente Sistema de Controlo Interno, *Key Performance Indicators* e de se realizarem auditorias. As ferramentas informáticas conferem credibilidade na identificação dos desvios. O investimento no profissionalismo certificado, na formação e numa cultura de *contract compliance* assegura a proteção dos interesses do Estado. Por estar vinculado ao dever de cuidado de administração e fiscalização, o Gestor do Contrato deve possuir conhecimentos técnicos ou ser acompanhado por técnicos. A sua existência não desresponsabiliza os seus chefes. O não cumprimento do seu dever pode conduzir à responsabilidade disciplinar, criminal, civil e financeira. A presente investigação permite também identificar as medidas necessárias para potenciar o contributo que o Gestor do Contrato pode trazer à eficiência, boa gestão financeira e responsabilidade nos ramos das Forças Armadas.

Palavras-chave: *accountability, contract compliance, gestor do contrato, Key Performance Indicator, sistema de controlo interno*

⁷ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2023/2024). A versão integral encontra-se disponível nos no Centro de Recursos do Conhecimento do IUM.

ABSTRACT

The introduction in the Portuguese legal system of the Contract Manager represents a relevant step in the good administration and efficiency of public procurement. By adopting a qualitative strategy, an inductive reasoning and a case study research design, this investigation analyses the internal control mechanisms that the Contract Manager will have to implement to prevent deviations during the execution of the contract and predict possible damages. The investigation results suggest the relevance of having an excellent Internal Control System, Key Performance Indicators and carrying out audits. Computing tools provide credibility in identifying deviations. Investment in certified professionalism, in training and in a culture of contract compliance ensures the protection of the State best interests. Due to the administration and supervision care duty, the Contract Manager must have technical knowledge or be assisted by technicians. The Contract Manager's role doesn't discharge his chiefs from responsibility. Failure to fulfill his duty may lead to disciplinary, criminal, civil and financial liability. This investigation also reveals the necessary measures to enhance the Contract Manager's contribution to efficiency, good financial management and responsibility in the branches of the Armed Forces.

Keywords: *accountability, contract compliance, contract manager, Key Performance Indicator, internal control system*

1. INTRODUÇÃO

Na sequência de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas (TC), sobre lacunas no acompanhamento permanente da execução dos contratos públicos, o legislador nacional introduziu a figura do “Gestor do Contrato” no art.º 290.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei [DL] n.º 18/2008, de 29 de janeiro). Este reconhecimento decorreu da necessidade de garantir o exato e pontual cumprimento das obrigações contratuais.

É inquestionável que a contratação pública tem vindo a aumentar o peso nas contas públicas (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC], 2022). Portanto, como refere Sousa (1994, p. 143), justifica-se a atenção que deve ser dada ao “acatamento da legalidade democrática e ao empenho no controlo de gestão dos dinheiros públicos”.

Presentemente, os portugueses têm uma perceção cada vez maior sobre a corrupção. Ao mesmo tempo, o Presidente da República referiu a pertinência de um sistema de controlo credível, transparente, que previna a má gestão, a fraude e a corrupção (Sousa, 2021).

A introdução do Gestor do Contrato, diferente de outras figuras afins⁸, traduziu uma importante ferramenta de promoção do desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública (DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).

Consequentemente, o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos, o IMPIC (2019), emanou uma Orientação Técnica sobre esta temática onde pressupõe que o Gestor do Contrato “deve munir-se de ferramentas informáticas que, de uma forma sistemática, lhe permitam acompanhar a execução do contrato” com eficácia.

Para desempenhar essa função e para obter um rigoroso controlo interno, os contraentes públicos têm que desenvolver, preparar e adaptar os seus serviços para acomodar esta figura do Gestor do Contrato, criando uma cultura de Sistema de Controlo Interno (SCI), essencial para a boa gestão pública, que atinja com segurança razoável a prevenção, limitação ou deteção de erros e irregularidades, ao nível da *Contract Compliance* (TC, 1999, p. 52).

Neste âmbito, torna-se relevante estabelecer métricas para avaliar se os objetivos estão a ser alcançados, aquilo que se denomina de *Key Performance Indicator* (KPI), Indicador Chave de Desempenho.

Por estar em causa a forma como o dinheiro público é gasto e o risco de existirem eventuais violações da legalidade da contratação pública, torna-se também fulcral dar maior atenção à efetiva cultura de responsabilidade (*accountability*), pilar reconhecido das democracias consolidadas (Sampaio, 2005).

Por conseguinte, este é um tema que encerra um problema, que merece uma apreciação inovadora, uma avaliação e uma síntese de ideias novas e complexas e que contribua para o progresso científico.

O objeto do estudo desta investigação centra-se no acompanhamento da execução dos contratos públicos e serão objeto de análise os mecanismos de controlo interno que o Gestor do Contrato terá que implementar para impedir desvios durante a execução do contrato e prever eventuais prejuízos.

Face ao exposto, o Objetivo Geral (OG) que norteia a presente investigação é: *Propor contributos para o acompanhamento permanente da execução dos*

⁸ Diretor do Procedimento; Diretor de Fiscalização de Obra; Equipa de Acompanhamento e Fiscalização; Gestor do Procedimento; Missão de Acompanhamento e Fiscalização; Perito ou Consultor

contratos celebrados pelas FFAA. No percurso metodológico até à consecução do OG, foram deduzidos os seguintes Objetivos Específicos (OE): OE1: analisar de que forma a função de *contract compliance* e a existência de um SCI assente em KPI permitem verificar eventuais anomalias ou desvios contratuais; OE2: analisar os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças da estrutura da Superintendência do Material e de Finanças da Marinha, da estrutura do Comando da Logística do Exército e da Força Aérea, face à necessidade da existência de ferramentas informáticas que, de uma forma sistemática, permitam acompanhar a execução do contrato.

Para realização da presente investigação, e de forma alinhada com o OG anteriormente elencado, formulou-se a seguinte Questão Central (QC): Que catálogo de medidas devem as FFAA implementar para garantir um acompanhamento permanente da execução dos contratos?

Este trabalho, para além da presente introdução, está organizado em mais quatro capítulos e as consequentes conclusões. O segundo capítulo expõe o estado da arte ou revisão da literatura, com especial enfoque na importância das teorias clássicas da administração nas FFAA e apresenta o modelo de análise, com o quadro conceptual, os conceitos estruturantes, as dimensões e os indicadores da investigação. O terceiro capítulo descreve a metodologia, nomeadamente o raciocínio, a estratégia de investigação, o desenho de pesquisa e traça o método, os participantes e procedimento, os instrumentos de recolha de dados e as técnicas de tratamento de dados. O quarto capítulo apresenta os dados da importância da *contract compliance*, do SCI e dos KPI no acompanhamento permanente da execução do contrato. O quinto capítulo analisa os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças que se colocam aos ramos das FFAA, face à necessidade da existência de ferramentas informáticas para acompanhar a execução dos contratos. Por fim, nas conclusões efetua-se um breve enquadramento do tema, sumariza-se o procedimento metodológico seguido, apresenta-se uma súmula dos resultados obtidos e os consequentes contributos para o conhecimento, mencionando as limitações que estiveram presentes no estudo, sugerindo possíveis estudos futuros e elencando-se as recomendações tidas por convenientes.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Para uma melhor compreensão desta problemática do acompanhamento permanente da boa execução dos contratos, importa fazer uma abordagem aos

principais contributos das teorias clássicas da administração na gestão e controlo nas FFAA e apresentar a base conceptual da investigação que se enuncia no modelo de análise.

Da revisão de literatura efetuada, não foram identificados estudos sobre a monitorização dos contratos públicos na fase da execução, nomeadamente sobre os mecanismos de controlo interno que os Gestores do Contrato devem empregar, não obstante existir um trabalho que propõe um modelo de fiscalização sucessiva, centrado nos Sistemas de Informação, na fase de formação de contratos (Neves, 2017). Sobre o Gestor do Contrato destaca-se a Orientação Técnica N.º 5/CCP/2019 (IMPIC, 2019). Noutros domínios, salienta-se um trabalho sobre a aplicação do SCI na Marinha (Mendes, 2008) e a *accountability* no ciclo de gestão das FFAA (Canané, 2017).

2.1. TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO

A Administração tem como objetivo a realização eficiente e eficaz das tarefas. Seja no setor industrial, comercial, empresarial ou até mesmo nas FFAA, a melhoria da qualidade, da eficiência e da eficácia das pessoas que trabalham para atingir os seus objetivos depende daqueles que exercem as funções administrativas (Chiavenato, 2000, p. 5).

Após a revolução industrial, a profunda modificação da estrutura das empresas e o crescimento acelerado e desorganizado das mesmas tiveram como consequência o surgimento de novos desafios e oportunidades. Neste contexto, emergiram as Teorias Clássicas da Administração: Administração Científica de Taylor; Administração Clássica de Fayol; Teoria das Relações Humanas de Mayo; e Teoria Burocrática de Weber. Todas estas teorias têm enquadramentos diferentes, não obstante visarem responder aos problemas organizacionais das empresas da sua época. Nos dias de hoje, estas teorias continuam a ser muito úteis, não apenas para as empresas privadas, mas também para as organizações estatais (Ortiz-Bethés, 2018).

A Teoria da Administração Científica, também conhecida como *Taylorismo*, cujo nome se deve à tentativa de aplicar os métodos da ciência aos problemas da Administração para alcançar elevada eficiência industrial, caracteriza-se por dar ênfase às tarefas e guiar-se pelos princípios do planeamento, preparação, controlo e execução do trabalho (Chiavenato, 2000, pp. 51-65).

Outra das teorias que emergiu foi a Teoria Clássica da Administração, cujo principal teórico é Henri Fayol. Esta Teoria diferencia-se por valorizar a estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente e define o ato de administrar através do planeamento, organização, comando, coordenação e controlo (Chiavenato, 2000, pp. 84-85).

Infere-se, portanto, que ambas as teorias têm como objetivo a busca da eficiência das organizações e salientam a importância da função “controlo”, tal como sucede com o Gestor do Contrato, quando verifica se os procedimentos estão de acordo com as regras estabelecidas.

Por sua vez, segundo Chiavenato (2000, p. 108), a Teoria das Relações Humanas, desenvolvida por Elton Mayo, assenta nas pessoas e “nasceu da necessidade de corrigir a tendência à desumanização do trabalho com a aplicação de métodos científicos e precisos”. Como resultado desta crítica e da necessidade de um modelo racional, surgiu a Teoria Burocrática de Max Weber que, segundo Chiavenato (2000, pp. 309-310), destaca a estrutura e tem como características: o “caráter jurídico das normas e regulamentos”; o “caráter formal das comunicações”; a “especialização da administração” e a “profissionalização dos participantes”.

Deste modo, depreende-se que as Teorias Administrativas Clássicas são úteis para a gestão prática administrativa das FFAA, nomeadamente na gestão dos contratos públicos, tanto mais que os ramos das FFAA se organizam numa estrutura vertical e hierarquizada e os respetivos órgãos relacionam-se através dos níveis de autoridade hierárquica, funcional, técnica e de coordenação⁹.

2.2. CONCEITOS ESTRUTURANTES

Nesta secção apresenta-se a base conceptual da investigação que se enuncia no modelo de análise.

2.2.1. *Contract compliance*

O termo “*compliance*”, decorrente da expressão inglesa “*to comply*”, consiste na “adoção de um comportamento conforme uma determinada norma, comando ou instrução” (Rodrigues, 2022, p. 15).

⁹ DL n.º 185/2014, de 29 de dezembro (Marinha); DL n.º 186/2014, de 29 de dezembro (Exército); DL n.º 187/2014, de 29 de dezembro (Força Aérea).

A incumbência de observar a *compliance* deve ser dirigida a um conjunto de obrigações que reflete um padrão de diligência a ser aplicado plenamente, não podendo ser ignorado, nem deixado de ser aplicado, sob pena de entrar em “*não compliance*” das responsabilidades (Pizarro, 2016, p. 12).

Assim, sempre que um contrato for assinado, e para garantir o cumprimento das obrigações contratuais daí resultantes, deve-se ter presente a *contract compliance* (conformidade contratual), ou seja, a observância de todos os procedimentos e práticas que as partes de um contrato devem empregar para garantir o cumprimento das condições e termos nele estabelecidos (Carvajal, 2023).

2.2.2. Sistema de controlo interno

Segundo o TC, o SCI consiste na forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere (TC, 1999, p. 47).

Para os propósitos deste trabalho, por estabelecer o regime geral de prevenção da corrupção pela sua associação à contratação pública, opta-se pela definição prevista no n.º 2 do art.º 15.º do DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que dispõe que o SCI “engloba, nomeadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos, procedimentos e boas práticas de controlo definidos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada, eficiente e transparente”.

2.2.3. Key performance indicator

Para se proceder à verificação do cumprimento das obrigações contratuais, é necessário estabelecer métricas para aferir o desempenho ao longo da vigência do contrato. Essas métricas assentes em KPI, Indicador Chave de Desempenho, são, por definição, os meios para determinar resultados (Fahrenkrog, 2004). Deste modo, os KPI representam um conjunto de medidas focadas nos aspetos do desempenho organizacional e que são os mais críticos para o sucesso atual e futuro da organização, contribuindo, assim, para a melhoria do desempenho (Niedritis et al, 2011; Parmenter, 2012, p. 74).

2.2.4 *Accountability*

A *accountability* é um conceito para o qual não existe uma definição unânime, embora seja geralmente aceite que a responsabilidade, transparência e prestação de contas são elementos fulcrais desse mesmo conceito (Furneau & Ryan, 2015, p. 186; Mulgan, 2000, p. 555; Pearson, 2014, p. 41). No seu sentido original e central, a *accountability* refere-se à “prestação de contas” (*answerability*) de alguém pelo desempenho que se espera (Mulgan, 2000, p. 555; Romzek & Ingraham, 2000, p. 242; Silva, 2013).

No âmbito da contratação pública e indissociável da boa governação, isto é, da condução ou direção responsável e sustentada dos assuntos públicos, a *accountability*, segundo Canotilho (2007, p. 17), consiste no “dever de prestar contas por parte dos agentes públicos não apenas perante os seus pares, mas também perante os cidadãos e a sociedade civil”.

2.3. MODELO DE ANÁLISE

Decorrente da revisão da literatura, definiu-se o modelo de análise, a partir do qual se desenvolveu a investigação, assente nos conceitos estruturantes, nas dimensões e nos indicadores presentes na Tabela 1.

Tabela 1 – Conceitos, dimensões e indicadores

Conceitos	Dimensões	Indicadores
<i>Contract compliance</i> KPI	Avaliação de desempenho	- Auditoria interna - Tipos de <i>KPI</i> - Outros instrumentos
<i>Contract compliance</i> SCI	Gestão do contrato	- Ferramentas informáticas - Ferramentas de gestão
<i>Contract compliance</i>	Profissionalismo	- Formação inicial e contínua - Estrutura dedicada - Cultura de <i>compliance</i>
SCI	Controlo Interno	- Política de controlo interno - Mecanismos de controlo interno - Orientações
<i>Accountability</i>	Interesse público	- Princípios gerais da administração - Dever de cuidado - Responsabilidade

Alinhados com os OE anteriormente referidos, formularam-se as seguintes QD:

– QD1: Qual a importância da *contract compliance*, do SCI e dos KPI no acompanhamento permanente da execução do contrato nas FFAA?

– QD2: Quais os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças da estrutura da Superintendência do Material e de Finanças da Marinha, da estrutura do Comando da Logística do Exército e da Força Aérea, face à necessidade da existência de ferramentas informáticas, que podem contribuir para uma melhoria do acompanhamento permanente da execução dos contratos?

3. METODOLOGIA E MÉTODO

Seguiu-se o raciocínio indutivo, por corresponder a uma abordagem do tema a partir da observação de factos recolhidos nas FFAA, referentes à forma como se identificam possíveis erros e incumprimentos decorrentes da execução do contrato. Por outro lado, através da sua análise, obteve-se uma generalização que permitiu formular um conjunto de propostas concretas que servirão de base a uma cultura de *contract compliance* e de controlo interno nas FFAA (Santos & Lima, 2019, p. 18), com recurso à recensão analítica e crítica da literatura que aborda assuntos no âmbito da temática em estudo, da legislação em vigor e da regulamentação interna existente nos três ramos das FFAA, para responder à QC.

A redação do trabalho partiu de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema em apreço, o que permitiu construir uma base teórica inicial, desenvolvida e aprofundada pelo estudo da bibliografia especializada, livros, artigos de revistas científicas, trabalhos científicos e fontes documentais – que aborda problemáticas relacionadas com o tema. De forma complementar, recorreu-se à observação da prática efetuada nas FFAA, pela estrutura da Superintendência do Material e de Finanças da Marinha, do Comando da Logística do Exército e da Força Aérea, que possuem Gestores do Contrato, dada a necessidade de conhecer a forma como a legislação relativa ao Gestor do Contrato vem sendo aplicada nos três ramos das FFAA, para estabelecer generalizações que permitam formular linhas de orientação para a aplicação de mecanismos de controlo interno (Santos & Lima, 2019, pp. 18-19).

Por outro lado, foi utilizada uma estratégia de investigação qualitativa com recurso a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas (Santos & Lima, 2019, pp. 27-29), que procurou explorar um tema ainda escassamente estudado, ganhando profundidade na matéria relativa ao papel dos Gestores do Contrato e

contribuindo desta forma para o avanço do conhecimento científico (Rego et al., 2018). No que respeita ao desenho de pesquisa, este recaiu no estudo de caso, uma vez que a investigação se focou na proposta de mecanismos de controlo interno para as FFAA (Santos & Lima, 2019, pp. 33-36).

Inquiriu-se por entrevista semiestruturada um grupo de participantes que possuem conhecimento e experiência como especialistas da temática em estudo. Com base nas QD, a amostra desejável recaiu sobre um conjunto de entidades muito específicas com funções de elevada responsabilidade, no âmbito da contratação pública e sobre a temática da Gestão do Contrato, e entidades que proporcionam um desafio, modificação ou avanço naquilo que se sabe ao nível teórico (Rego et al., 2018, p. 54) das seguintes áreas: TC, entidade com competência para auditar e fiscalizar os contratos públicos; Conselho Diretivo do IMPIC; Gestão de Empresas, tendo a opção recaído sobre Revisores Oficiais de Contas (ROC).

No contexto militar, e de acordo com o Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho, inquiriram-se os participantes chave da Estrutura da Marinha, da Superintendência das Finanças (Direção de Controlo Financeiro e o Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública) e da Estrutura da Superintendência do Material (Direção de Abastecimento, Direção de Infraestruturas e Direção de Navios) (art.º 38.º e art.º 47.º do Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho); do Comando da Logística do Exército, nomeadamente da Direção de Reabastecimento e Transportes, da Direção de Manutenção e Sistemas de Armas e da Direção de Aquisições e Direção de Infraestruturas (art.º 31.º do Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho); e da Estrutura do Comando da Logística da Força Aérea: Direção de Abastecimento e Transportes; Direção de Comunicações e Sistemas de Informação; Direção de Engenharia e Programas; Direção de Infraestruturas; Direção de Manutenção de Sistemas de Armas (art.º 25.º do Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho).

Na lógica de *benchmarking*, pesquisou-se e avaliou-se as boas práticas e estratégias adotadas por outras organizações, nomeadamente: Ministério da Administração Interna (MAI) e Guarda Nacional Republicana (GNR). De igual modo, avaliou-se as boas práticas de uma Missão da Política Comum de Segurança e Defesa, a *European Union Capacity Building Mission* na Somália (EUCAP Somália).

Tendo presente a validade da investigação e na procura da resposta aos objetivos do estudo, a definição do quantitativo desta amostra justifica-se por o tópico ser muito circunscrito a peritos que dispõem de mais poder informacional

e que possuem características muito homogéneas que dão acesso à informação interessante de forma concentrada. Por outro lado, acresce informar que a dimensão da amostra ($N = 22$) é adequada para responder às questões da investigação, por refletir o facto do referencial teórico estar estabelecido, de existir um acesso privilegiado ao terreno e referir-se a um caso específico dentro das FFAA (Rego et al., 2018).

Os instrumentos de recolha de dados utilizados foram as análises documentais, especialmente os diplomas legais e as normas internas dos ramos das FFAA, e as entrevistas semiestruturadas que foram realizadas presencialmente, por plataforma digital e por correio eletrónico. As questões que foram colocadas aos participantes decorreram da análise documental relativa à metodologia de investigação científica e da literatura especializada sobre a temática. Antes da realização das entrevistas, foram recolhidas informações sobre os participantes, os contextos de intervenção e as suas funções.

Quanto aos guiões, apresentam-se os seguintes tipos: o primeiro para as entidades especialistas e com responsabilidade no âmbito da auditoria e fiscalização dos contratos públicos, nos termos do art.º 454.º-B do CCP (DL n.º 18/2008; Fonseca, 2023, p. 65); o segundo para especialistas em gestão empresarial; o terceiro para a estrutura da Superintendência do Material e de Finanças da Marinha, do Comando da Logística do Exército e da Força Aérea; o quarto, e último, para o MAL, GNR e EUCAP Somália.

Por sua vez, as entrevistas, cujo guião foi previamente enviado aos entrevistados, possuíam um referencial de perguntas-guia abertas, o que permitiu aos entrevistados discorrer de forma livre e natural o seu ponto de vista sobre as temáticas abordadas.

Durante a sua realização, foi solicitada autorização aos entrevistados para publicar os conteúdos associados ao seu nome, sendo garantida a confidencialidade em caso de não autorização, bem como para efetuar a gravação das respostas às questões. Após a redação, as entrevistas foram enviadas aos entrevistados para validação.

3.1.1. Técnica de tratamento de dados

Considerando a recolha de dados, efetuou-se uma análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT). O tratamento de dados assentou no software de análise de dados qualitativos NVivo 14, o que auxiliou na procura

de correlações significativas, decorrentes das questões levantadas nas entrevistas semiestruturadas e permitiu interpretar com maior rigor e fiabilidade os resultados do estudo, em linha com as dimensões e os indicadores.

Tendo presente a análise de dados, efetuou-se a investigação assente na Figura 1:

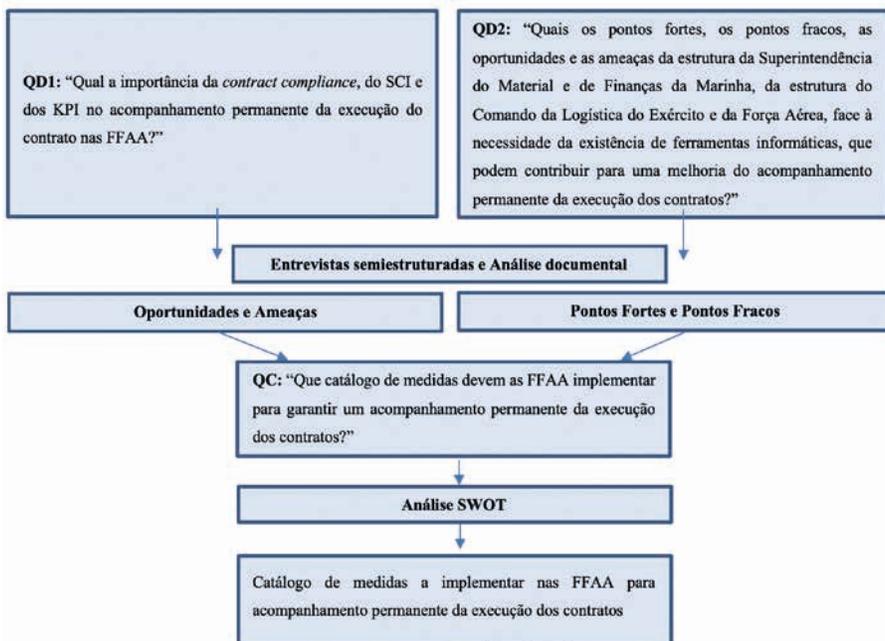


Figura 1 – Estrutura de análise de dados

Fonte: Adaptado a partir de Torrado (2021).

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, verifica-se a importância da *contract compliance*, do SCI e dos KPI no acompanhamento permanente da execução dos contratos nas FFAA, por forma a responder à QD1. Os conceitos-chave com relevância, por dimensões e indicadores.

4.1. DIMENSÃO AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Nesta dimensão sobressai a visão de que as auditorias internas no âmbito da contratação pública, com refere A. C. Pinto (entrevista por *email*, 5 de fevereiro de

2024), são “imprescindíveis” no acompanhamento da execução dos contratos e na tomada de decisões para, conforme referido por J. P. Martins (entrevista por *email*, 27 de novembro de 2023), “verificar o desempenho dos fornecedores, atendendo ao que se encontra contratualizado, mas também minimizar eventuais falhas de avaliação entre o Gestor do Contrato e o fornecedor avaliado”.

Assim, sempre que um contrato é assinado, deve-se auditar a conformidade contratual para garantir o seu pontual cumprimento, isto é, além das partes observarem o acordado quanto ao aspeto temporal, ficam ainda vinculadas, durante a sua vigência, a satisfazerem as prestações que nele estipularam. Por conseguinte, para prevenir proactivamente fraudes, erros, omissões, desvios, defeitos e outras anomalias, deve-se estabelecer um programa de auditorias internas.

Desta forma, a auditoria é tão importante quanto o próprio contrato, garantindo assim a responsabilização das partes (Carvajal, 2023). Neste contexto, frise-se o papel relevante que os órgãos de inspeção e de auditoria têm no controlo, na avaliação e na monitorização dos contratos.

Na avaliação do desempenho, os KPI têm um papel primordial (Dermoni, 2021). Se forem cuidadosamente selecionados, os KPI identificam onde se deve tomar medidas para melhorar o desempenho e fornecem indicações prospetivas no sentido de colmatar as lacunas (Weber & Thomas, 2005). Porém, se não forem devidamente definidos, implementados, compreendidos e aceites perdem o seu efeito (Linde et al., 2007).

Os KPI são fundamentais, como referido por F. O. Silva (entrevista por *email*, 15 de fevereiro de 2024), para “medir o desempenho dos cocontratantes e a *performance* contratual”. Por outro lado, como refere J. P. Martins (op. cit.), os KPI “facilitam igualmente todo o processo de auditoria que venha a ser desenvolvida e a tomada de decisão acerca da inclusão ou não de determinados fornecedores em processos de contratação ulteriores”.

Para tal, os KPI a empregar devem ser pertinentes para a gestão, o cálculo deve ser simples e automático, o resultado deve ser credível e de simples interpretação, as fontes de dados devem ser possíveis de auditar com eficácia e a frequência de monitorização deve estar alinhada (Caldeira, 2012). Note-se que os bons KPI são aqueles que são bem definidos e bem-apresentados, que geram expectativa e que produzem ações (Peterson, 2006, p. 7).

Por outro lado, a implementação dos KPI carece de uma avaliação prévia e a sua definição deve ser em função do objeto do contrato e alinhada com os objetivos específicos da organização (C. Mexia, entrevista por *email*, 24 de fevereiro de 2024).

Dependendo da área que se pretende avaliar, conforme referido por P. A. Dias (entrevista por *email*, 15 de dezembro de 2023), “devem ser utilizados indicadores qualitativos e quantitativos, porque na realidade nem todas as matérias relevantes são mensuráveis numericamente”.

Para acompanhar o bom desempenho do contrato, como alude J. P. Martins (*op. cit.*), “as melhores soluções de KPI estão associadas aos fatores críticos do contrato”. Para o efeito e de acordo com A. R. Mateus (entrevista presencial, 11 de março de 2024), poder-se-ia aplicar “a metodologia dos KPI em quatro dimensões críticas: âmbito, preço, prazo e risco”. Como exemplos de KPI sugerem-se: Ordem Perfeita (*Perfect Order*), que permite avaliar o desempenho e diagnosticar problemas, através das seguintes componentes: entrega dentro do prazo, entrega integral, entrega sem danos, documentação sem erros; percentagem de bens rejeitados; índice de fornecimentos no prazo estabelecido; taxa de atendimento do pedido.

Quanto à hierarquização de KPI, recomenda-se a existência de 2 a 5 nos Órgãos centrais de administração e direção, 5 a 7 nas Direções e 7 a 10 no Gestor do Contrato (Peterson, 2006, p. 13).

Relativamente ao indicador “Outros Instrumentos”, os especialistas em gestão empresarial afirmam que a matriz de risco, a ficha do contrato e o relatório são instrumentos de acompanhamento e gestão do contrato. P. A. Dias (*op. cit.*) refere que o emprego de “*tableaux de bord*” permite “complementar com muito impacto visual as (...) ferramentas de gestão dos contratos e respetivos KPI”. Por sua vez, J. P. Martins (*op. cit.*) acrescenta “o *framework do COSO Report*” e “o método SMART” como modelo de controlo e método de avaliação de desempenho, respetivamente.

4.2. DIMENSÃO GESTÃO DO CONTRATO

Para o exercício eficaz da função de Gestor do Contrato, as ferramentas informáticas desempenham um papel fundamental no que toca à identificação dos desvios e à rápida assunção das propostas de correção (IMPIC, 2019). A grande questão está na escolha da ferramenta certa que monitorize os riscos identificados (Carvajal, 2023). Em decorrência, deve-se empregar programas de gestão de contratos (Zaremba, 2022).

É importante referir que, conforme aponta F. Batista (entrevista por *email*, 13 de fevereiro de 2024), “não existe um dever da sua existência”, ou seja, “é desejável, mas não obrigatória”. Neste contexto, os ramos das FFAA consideram as ferramentas informáticas uma mais-valia. Efetivamente, segundo C. T. Domingos

(entrevista por *email*, 19 de fevereiro de 2024), estas ferramentas “conferem credibilidade e objetividade na análise”.

Para F. O. Silva (op. cit.), “a simples folha de Excel pode servir, mas sofre de um problema crónico, que é o da ausência de rastreabilidade” e “de apagamento”. De acordo com os especialistas da administração fiscal, e reconhecendo o impacto da transformação digital, afigura-se relevante a utilização da inteligência artificial na gestão dos contratos. A inteligência artificial constitui uma das soluções para otimizar e reduzir os riscos da contratação pública, tornando-a mais eficiente, precisa e segura (Bretas, 2023).

No Exército, aguarda-se a completa implementação do Sistema Integrado para o Processo de Aquisições, enquanto os outros ramos se socorrem do Sistema Integrado de Gestão (SIG), do *Enterprise Project Management*, do *MS Project* e do *MS Power Point* com os relatórios A3 e A4.

Baseando-se em considerações de eficácia económica, de racionalização e aumento da eficiência da contratação pública, reconhece-se que se deve possuir ferramentas adequadas para melhorar o planeamento e a gestão, nomeadamente novas tecnologias da informação e comunicação que fomentem a transparência e a *accountability* (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2011, pp. 21-23).

Assim, neste contexto, o Gestor do Contrato deve ter acesso ilimitado a todas as ferramentas informáticas relacionadas com o contrato a acompanhar (A. C. Pinto, op. cit.). Além disso, as ferramentas de gestão deverão ser moldadas à tipologia de contrato, definidas no início do procedimento aquisitivo e assente em modelos de *scoring* (J. P. Martins, op. cit.).

4.3. DIMENSÃO PROFISSIONALISMO

No que toca ao indicador “Formação Inicial e Contínua”, como forma de gerar resultados estratégicos, a Comissão Europeia recomenda que os profissionais no domínio da contratação pública possuam as qualificações, a formação, as competências e a experiência necessárias ao seu nível de responsabilidade (Recomendação (UE) n.º 2017/1805, de 3 de outubro). Não tendo qualificações, é fundamental que exista um manual por contrato que oriente sobre manutenção da conformidade (Zaremba, 2022).

Devido à complexidade dos processos de contratação pública, torna-se necessário investir na formação inicial e contínua e em ações de sensibilização para

cultivar uma cultura de *compliance*. Por isso, não é despidendo que o Gestor do Contrato tenha um perfil adequado e competências específicas nesta matéria, por forma a garantir uma assessoria competente (A. C. Pinto, op. cit.).

Nestes termos, a formação deve ser complementada com prática em contexto de trabalho e deve recair sobre o regime excecionado e sobre o objeto da contratação. Por sua vez, tendo em vista a partilha de novos desenvolvimentos jurídicos, prioridades políticas e boas práticas, deve-se organizar *workshops* e seminários. Uma vez que a rotatividade de pessoal é elevada e o investimento na formação é moroso, deve-se rentabilizar a formação através da fixação dos recursos nas estruturas orgânicas (J. P. Almeida, entrevista por *email*, 3 de março de 2024).

Para além de se investir na formação, é imperativo que se invista na profissionalização da contratação pública, nomeadamente numa estrutura dedicada e, como refere F. Batista (op. cit.), “certificada”. Com efeito, a complexidade técnica desta área não é compaginável com a elevada taxa de rotatividade de pessoal (J. P. Almeida, op. cit.). Por essa razão, deve-se promover a atratividade, a retenção de juristas e a compatibilização de Gestor do Contrato “profissionais” com o desenvolvimento natural da carreira, garantindo assim a conformidade com a legislação e com as normas vigentes. Para tal, a função de verificação do cumprimento poderia ser atribuída a alguém que controla o cumprimento (*compliance officer*) (alínea b) do n.º 3.º do art.º 6.º da Diretiva n.º 2006/73/CE, de 10 de agosto; Araújo, 2020).

Atendendo a este enquadramento, é, pois, indispensável que se aposte numa estrutura dedicada que promova a celeridade, a qualidade processual, a mitigação do risco e do erro e, como defendem a Marinha e a Força Aérea, que devolva à área técnica o escasso pessoal altamente especializado.

A sujeição da área da contratação pública a vários riscos de corrupção devido à sua complexidade, frequência e aos montantes envolvidos, sugere a adoção de uma cultura de *compliance* para evitar tais riscos, prevenir as infrações e restaurar a conformidade (Araújo, 2020; Transparência Internacional Portugal, 2018). A conformidade contratual garante que todas as partes cumpram os termos do contrato, pelo que se uma das partes incumprir com as suas obrigações, a outra parte, independentemente do direito à indemnização, poderá resolver o contrato. Por isso, por antecipação, torna-se possível resolver potenciais problemas, descobrir ineficiências e melhorar a confiança entre as partes (Carvajal, 2023).

Para prevenir fraudes e mitigar riscos, deve-se promover a consciência e o compromisso ético. Assim, o programa de *compliance* deve assentar em

orientações, na formação inicial e contínua de toda a estrutura, na elaboração de códigos de conduta e no desenvolvimento de sistemas de comunicação interna e externa (Araújo, 2020).

4.4. DIMENSÃO CONTROLO INTERNO

No que toca à política de controlo interno, a introdução no ordenamento jurídico do regime geral da prevenção da corrupção originou um conjunto de obrigações, nomeadamente a adoção e implementação de programas de cumprimento normativo que incluam planos de prevenção ou gestão de riscos, códigos de ética e de conduta, programas de formação, canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo (preâmbulo do DL n.º 109-E/2021).

O fortalecimento de um sistema eficaz de controlo interno ajuda a minimizar os riscos de não conformidade (Diretiva n.º 2006/43/CE, de 17 de maio). Porque assim é, como refere A. C. Pinto (op. cit.), para que o Gestor do Contrato cumpra o seu papel, “apenas o pode efetuar se existir um desenho adequado de políticas e atividades de controlo, munindo o Gestor das ferramentas para que as possa executar”.

Os procedimentos e mecanismos de controlo interno devem ser estabelecidos e implementados, compreendidos e aceites como critérios que abranjam objetivos pertinentes e razoáveis (Sales, 1996). Por seu turno, devem constar dos manuais de procedimentos adequadamente publicitados (n.º 3 do art.º 17.º do anexo ao DL n.º 109-E/2021), não obstante a primeira linha de controlo interno começar com a conduta de cada pessoa, com a formação individual e com a aplicação dos princípios vertidos em códigos de conduta (C. Mexia, op. cit.).

Como refere F. Batista (op. cit.), a “monitorização permanente da contratação pública, no estabelecimento de fluxos de intervenção, na análise de fenómenos de menor concorrência, de apreciação das causas dos procedimentos desertos, da comparação com outros contratos similares realizados por outras entidades adjudicantes, da deteção de práticas colusivas” permite “detetar as ameaças aos interesses financeiros do Estado”.

No quadro do indicador “Orientações”, ressalta-se a importância de definir e comunicar com precisão as funções e responsabilidades e estabelecer diretivas claras para que todos cumpram a missão de acompanhar a execução do contrato (Carvajal, 2023). Sob outro enfoque, aqueles que se dedicam à contratação pública

precisam igualmente de diretivas éticas que clarifiquem as restrições e proibições e que impeçam situações de conflito de interesses e de corrupção (OCDE, 2011, p. 22).

Para promover a transparência, a ética e a responsabilidade, a existência de um canal de comunicação de irregularidades é fundamental. Concomitantemente, a partilha de experiências através de orientações, de recomendações e do registo das lições aprendidas e boas práticas, permite evitar a repetição de erros.

4.5. DIMENSÃO INTERESSE PÚBLICO

O controlo da execução contratual contribui para assegurar o respeito pelos princípios gerais da administração, nomeadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação consagrados no art.º 1.º-A do CCP (DL n.º 18/2008).

O Gestor do Contrato para prosseguir estes princípios tem que ter os conhecimentos necessários ou ser acompanhado por técnicos, assim como possuir os meios, para que possa impelir o cocontratante a cumprir de forma exata e pontual as obrigações contratuais (F. Batista, op. cit.).

O Gestor do Contrato encontra-se vinculado ao dever de cuidado, à obrigação de cumprir com diligência todos os encargos decorrentes do exercício da respetiva função, mormente acompanhar permanentemente a execução contratual, promovendo a boa administração e a eficiência da contratação pública (IMPIC, 2019). Assim, impõe-se a este a obrigação diligente de administração e fiscalização.

Uma preocupação central na área da gestão pública, por lidar com o erário público, é a responsabilidade (Romzek & Ingraham, 2000). Neste contexto, um dos desafios da contratação está na responsabilização dos intervenientes em matéria de minimização de ineficiências, desperdícios, irregularidades, fraude e corrupção (Recomendação (UE) n.º 2017/1805 da Comissão Europeia). A boa execução do contrato implica o estabelecimento claro das funções e o conhecimento das responsabilidades dos envolvidos no processo de contratação pública (Carvajal, 2023; Zaremba, 2022).

Julga-se importante sublinhar que a existência do Gestor do Contrato não desresponsabiliza os chefes hierárquicos. Quem nomeia o Gestor do Contrato

pode ser responsabilizado pela conduta deste último. A inexistência de uma ferramenta informática também não assaca responsabilidades (F. Batista, op. cit.). Todavia, o Gestor do Contrato ao não cumprir com o seu dever, para além da responsabilidade disciplinar e criminal, pode incorrer em responsabilidade civil, em função do grau de ilicitude comprovado, responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória.

4.6. SÍNTESE CONCLUSIVA

As dimensões abordadas neste capítulo constituem os principais pilares para responder à QD1 - Qual a importância da *contract compliance*, do SCI e dos KPI no acompanhamento permanente da execução do contrato nas FFAA?

É inquestionável que o Gestor do Contrato possui o dever de cuidado de acompanhar a execução dos contratos. Para tal, as FFAA têm que criar uma cultura de *contract compliance*, montar um SCI assente em KPI, por forma a atingir com segurança razoável a prevenção e deteção de erros e irregularidades.

No controlo, na avaliação e na monitorização dos contratos, as auditorias internas são imprescindíveis. Para auxiliar as auditorias e a tomada de decisão, os KPI devem ser cuidadosamente selecionados, pertinentes para a gestão, qualitativos, quantitativos e hierarquizados. O seu cálculo deve ser simples e automático e o resultado deve ser credível e de simples interpretação, alinhados com os objetivos dos ramos das FFAA e associados aos fatores críticos do contrato (âmbito, preço, prazo e risco).

Não sendo obrigatório o uso de ferramentas informáticas, o Gestor do Contrato deve ter acesso ilimitado a todas as ferramentas disponíveis, na medida em que estas conferem credibilidade e objetividade na identificação dos desvios e na apresentação das propostas de correção.

Paralelamente, é inegável que se deve investir na profissionalização certificada de contratação pública, em estruturas dedicadas, na formação, em *workshops* e seminários e na prática em contexto de trabalho, para cultivar uma cultura de *compliance*.

O controlo interno começa com a conduta e a formação individual e com o respeito pelos princípios do código de conduta. A monitorização permanente da contratação pública, dos fenómenos de menor concorrência, das causas dos procedimentos desertos e da deteção de práticas colusivas, permite assegurar a proteção dos interesses do Estado. Por outro lado, é fundamental que se

estabeleçam diretivas, que haja canais de comunicação das irregularidades e que se partilhem experiências.

O Gestor do Contrato está vinculado ao dever de cuidado de administração e fiscalização. Para tanto, o Gestor, para além dos conhecimentos técnicos ou do acompanhamento por técnicos, tem que possuir meios para impelir os cocontratantes a cumprir com o disposto no contrato.

A existência do Gestor do Contrato não desresponsabiliza os chefes hierárquicos. O responsável pela nomeação pode ser responsabilizado pela sua conduta. No entanto, o Gestor do Contrato, ao não cumprir com o seu dever, pode ser responsabilizado disciplinar e criminalmente, podendo incorrer em responsabilidade civil, em função do grau de ilicitude comprovado, responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória.

Pode-se assim responder à QD1, afirmando que a contract compliance, o SCI e os KPI, têm toda a importância no acompanhamento permanente da execução do contrato nas FFAA.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente capítulo, dando continuidade à análise e discussão dos dados e com base nas entrevistas e na documentação, efetua-se uma análise SWOT ao ambiente interno e externo dos ramos das FFAA com vista à identificação dos pontos fortes, dos pontos fracos, das oportunidades e das ameaças, face à necessidade da existência de ferramentas informáticas.

5.1. PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS

Com base no conteúdo das entrevistas e na informação recolhida da análise documental, o presente subcapítulo identifica os Pontos Fortes (S) e os Pontos Fracos (W) da estrutura da Superintendência do Material e de Finanças da Marinha, da estrutura do Comando da Logística do Exército e da Força Aérea.

5.1.1. Pontos fortes

Efetuada a avaliação interna sobre o que os ramos estão a fazer bem, onde estão a fazer bem e sobre os recursos exclusivos que possuem, identificaram-se os seguintes pontos fortes: S1 – Espírito de missão dos militares e funcionários civis responsáveis pela área de gestão dos contratos; S2 – Integração na sua estrutura,

de forma centralizada, de órgãos que asseguram o apoio à contratação pública (Marinha: Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública; Exército: Divisão de Concursos e Contratos; Força Aérea: Gabinete de Aquisições e Planeamento); S3 – Existência de orientações internas sobre o papel do Gestor do Contrato; S4 – Utilização de uma ferramenta de uniformização e controlo dos procedimentos internos: SIG da Defesa Nacional; S5 – Incentivo à realização de ações de formação inicial e contínua, de ações de sensibilização, de seminários e de *workshops* relacionados com a contratação pública; S6 – Existência de Gestores do Contrato com conhecimentos técnicos sobre o conteúdo do contrato; S7 – Existência de assessores jurídicos que asseguram a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados no âmbito da contratação pública.

5.1.2. Pontos fracos

Ainda no contexto interno, fez-se a avaliação sobre onde se pode melhorar e onde são necessários recursos, tendo-se identificado os seguintes pontos fracos: W1 – Escassez de recursos humanos; W2 – Enorme rotatividade dos militares mais experientes em contratação pública; W3 – Falta de uma ferramenta informática que providencie o acompanhamento permanente da execução do contrato; W4 – Inexistência de profissionais em contratação pública; W5 – Acumulação de funções do Gestor do Contrato; W6 – Ausência de um repositório de boas práticas de contratação pública; W7 – Falta de conhecimentos técnicos para avaliar a execução do contrato; W8 – Existência de incompatibilidades.

5.2. OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

Face à existência de novos desafios associados ao acompanhamento permanente da execução dos contratos e uma vez identificados os Pontos Fortes e os Pontos Fracos, neste subcapítulo apresentam-se as Oportunidades (O) e as Ameaças (T) que concorreram para a realização de uma análise SWOT, de forma a enfrentar esses desafios.

5.2.1. Oportunidades

Num ambiente externo, apresentam-se as Oportunidades, não controláveis, tendo presente novos recursos, pontos fortes ainda não adotados e tendências emergentes nos quais se pode apostar: O1 – Utilização de KPI para medir o

desempenho dos cocontratantes; O2 – Existência no mercado de ferramentas informáticas de apoio à gestão; O3 – Aplicação da inteligência artificial à gestão dos contratos; O4 – Abertura de procedimento concursal para especialistas em contratação pública; O5 – Concurso de admissão de ingresso nos quadros especiais de juristas; O6 – Implementação de bons padrões de contratação.

5.2.2. Ameaças

No mesmo ambiente externo, identificaram-se as ameaças que produzem um impacto negativo na instituição, constituindo limitações por estarem fora do controlo interno. T1 – A folha de *Excel* não é a melhor opção para fazer a gestão de um contrato, por ser vulnerável a fraudes, não ser rastreável e existir perigo de apagamento; T2 – Não cumprimento dos cocontratantes das suas obrigações; T3 – Desvios contratuais não detetados dos cocontratantes; T4 – Exposição aos riscos de corrupção; T5 – Complexidade jurídica e processual em que se envolve a contratação pública; T6 – Acordos secretos de conluio que afetam a eficiência dos recursos públicos.

5.3. ANÁLISE SWOT CRUZADA

Para enfrentar os novos desafios ao nível do acompanhamento permanente da execução dos contratos públicos e tomar decisões prospetivas, utiliza-se de forma complementar a análise SWOT cruzada, presente no Quadro 2, em que se alinha o ambiente interno (pontos fortes e fracos) com o ambiente externo (oportunidades e ameaças).

Quadro 2 – Análise SWOT cruzada

		Ambiente Interno	
		Pontos Fortes (S - <i>Strengths</i>)	Pontos Fracos (W - <i>Weaknesses</i>)
Ambiente Externo	Oportunidades (O - <i>Opportunities</i>)	SO Impulsionar os Pontos Fortes para aproveitar as Oportunidades	WO Minimizar os Pontos Fracos, aproveitando as Oportunidades
	Oportunidades (O - <i>Opportunities</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver em SIG um módulo de gestão de contratos (S1/S2/S3/S4/O2); - Tornar mais eficiente, precisa e ágil a gestão contratual através de inteligência artificial (S1/S2/S3/O3); - Implementar KPI para auxiliar a função do Gestor do Contrato (S1/S2/S3/O1); - Continuar a ampliar a formação em Contratação Pública (S5/O6). 	<ul style="list-style-type: none"> - Adquirir uma ferramenta informática para fazer a gestão do contrato (W3/W7/O2); - Proceder à abertura de procedimentos concursais na área funcional de direito para o Mapa de Pessoal Civil (W1/W2/W4/W5/W7/W8/O4); - Promover a abertura de concurso de admissão ao quadro especial de juristas militares (W1/W2/W4/W5/W7/W8/O5); - Para reforçar a transparência, garantir um uso mais sã dos dinheiros públicos e promover o envolvimento e confiança dos cidadãos nos procedimentos públicos, aderir ao pacto de integridade (W7/W8/O6).
Ambiente Externo	Ameaças (T - <i>Threats</i>)	ST Maximizar os Pontos Fortes para minimizar as Ameaças <ul style="list-style-type: none"> - Através do espírito de missão, fomentar a integridade, o rigor e a transparência na contratação pública (S1/T1/T2/T3/T4); - Com base nos conhecimentos técnicos, detetar os desvios, defeitos ou outras anomalias (S6/T1/T2/T3/T6); - Investir na formação sobre ética e integridade na contratação pública (S3/S5/T1/T3); - Com os assessores jurídicos e as estruturas de apoio em contratação pública interpretar e aplicar as leis (S7/T5). 	WT Evitar Pontos Fracos e, em simultâneo, minimizar as Ameaças <ul style="list-style-type: none"> - Implementar um SCI que identifique os riscos de forma a assegurar a conformidade dos atos de gestão (W6/W7/W8/T4); - Cultivar uma cultura de compliance para garantir o cumprimento das obrigações legais e éticas (W6/W7/W8/T2/T3/T4); - Realizar auditorias internas que avaliem os riscos associados à contratação pública (W7/W8/T4); - Concentrar recursos e processos (W1/W2/W4/W5/T5).

Fonte: Adaptado a partir de Torrado (2021).

5.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

Neste capítulo, analisou-se o ambiente interno e externo organizacional, face à necessidade da existência de ferramentas informáticas para melhorar o acompanhamento permanente da execução dos contratos, tendo-se identificado os pontos fortes e fracos, as oportunidades e as ameaças e respondendo à QD2.

Assim, desta análise resultou um conjunto de medidas concretas que servirão de base a uma cultura de *contract compliance* e de controlo interno nas FFAA, que potenciam os pontos fortes dos ramos das FFAA, aproveitando ao máximo as oportunidades, neutralizando as ameaças e corrigindo os seus pontos fracos. Todas estas medidas são enquadradas, conforme Ribeiro e Pinto (2022, pp. 73-84)

referem, nas “três perspectivas de gestão, complementares e interdependentes: genética, estrutural e operacional, as quais contribuem para uma perspectiva de topo, relativa à missão”, com a necessária amplitude, para que a sua aplicação seja bem-sucedida.

Por questões de sistematização e método, estas medidas são catalogadas no âmbito da modernização da gestão, da gestão contratual, da integridade e transparência, da organização, dos recursos humanos e da formação.

Quanto às medidas de modernização da gestão, aponta-se a adaptação permanente do SIG, através do desenvolvimento de um módulo de gestão de contratos ou, em alternativa, aquisição de uma ferramenta informática para obter uma melhor transparência nos processos, eficiência e conformidade. Por o processo de contratação ser complexo, demorado e propenso a erros, torna-se mais eficiente, precisa e ágil a gestão contratual através de inteligência artificial.

Ao nível da gestão contratual, indica-se a implementação de KPI eficientes para auxiliar a função do Gestor do Contrato na perceção crítica do desempenho do fornecedor e no esclarecimento de oportunidades para um maior sucesso e a programação de auditorias internas que avaliem os riscos associados à contratação pública. Com base nos conhecimentos técnicos disponíveis, será possível detetar os desvios, defeitos ou outras anomalias e comunicar de imediato ao órgão competente.

Relativamente às medidas de integridade e transparência, deverá considerar-se a adoção de um SCI que identifique os riscos de forma a assegurar a conformidade dos atos de gestão. Para prevenir a fraude, a corrupção e o uso indevido de fundos públicos, será pertinente reforçar a transparência, garantir um uso mais sã dos dinheiros públicos e promover o envolvimento e confiança dos cidadãos nos procedimentos públicos, com a adesão ao pacto de integridade, assim como recorrer ao espírito de missão, que é apanágio dos militares, para fomentar a integridade, o rigor e a transparência na contratação pública.

Em termos de medidas organizativas, propõe-se a concentração de recursos e processos em estruturas dedicadas e certificadas e, ainda, a promoção de uma cultura de *compliance* para garantir o cumprimento das obrigações legais e éticas. Implicando um conhecimento detalhado da legislação de contratação pública, o que nem sempre é fácil de interpretar e aplicar, dever-se-á providenciar assessores jurídicos para aconselhamento e estruturas de apoio especializadas.

Quanto aos recursos humanos, dada a manifesta carência, que dificulta uma afetação a tempo inteiro ao exercício de funções de Gestor do Contrato e para

fazer face a essa carência, à elevada rotatividade e à ausência de quadros técnicos, sugere-se a abertura de procedimentos concursais na área funcional de Direito para o Mapa de Pessoal Civil e, aspirando à criação de estruturas dedicadas, a abertura de concurso de admissão ao quadro especial de juristas militares, devolvendo à área técnica o pessoal altamente especializado que é escasso.

Como medidas de formação destacam-se, tendo em vista a especialização e certificação, a continuação da ampliação em contratação pública e o investimento na formação sobre ética e integridade na contratação pública, por forma a dotar as FFAA de uma efetiva e eficaz cultura antifraude e de boas práticas comportamentais não violadoras do código de conduta.

Com a apresentação das medidas acima referidas, conclui-se que foi respondido à QC: *Que catálogo de medidas devem as FFAA implementar para garantir um acompanhamento permanente da execução dos contratos?*

6. CONCLUSÕES

A revisão ao CCP operada pelo DL n.º 111-B/2017 constitui um passo importante na promoção da gestão dos contratos públicos ao consagrar a figura do Gestor do Contrato no art.º 290.º-A. Como contraentes públicos, os ramos das FFAA têm a incumbência de nomear Gestores do Contrato para acompanharem permanentemente a execução dos contratos. É neste contexto que surge este trabalho, cujo objeto de análise são os mecanismos de controlo interno que o Gestor do Contrato terá que implementar para impedir desvios durante a execução do mesmo e prever eventuais prejuízos.

Baseada nesta orientação, a presente investigação norteou-se pelo OG estabelecido: *Propor contributos para o acompanhamento permanente da execução dos contratos celebrados pelas FFAA.*

Metodologicamente, a investigação seguiu o raciocínio indutivo, por corresponder a uma abordagem do tema a partir da observação de factos recolhidos nas FFAA, referentes à forma como se identificam possíveis erros e incumprimentos decorrentes da execução do contrato. A estratégia de investigação adotada foi a qualitativa com recurso à pesquisa documental e a entrevistas semiestruturadas. O desenho da pesquisa recaiu no estudo de caso, tendo em conta que se pretendeu recolher informação detalhada sobre as FFAA.

Na abordagem às Teorias Administrativas Clássicas, inferiu-se a importância da função “controlo”, em linha com o papel desempenhado pelo Gestor do

Contrato. O modelo burocrático weberiano teve e continua a ter influência na teoria organizacional, em particular na estrutura social legalmente organizada, nas comunicações escritas e na especialização e profissionalização. Assim, a gestão prática administrativa é garantida com eficácia.

No quarto capítulo, resultante da verificação documental e dos contributos de entidades muito específicas, com funções de elevada responsabilidade no âmbito da contratação pública, e de participantes chave dos ramos das FFAA, a investigação centrou-se em conceitos-chave com relevância e em dimensões e indicadores, tendo sido possível cumprir o OE1: *Analisar de que forma a função de contract compliance e a existência de um SCI assente em KPI permitem verificar eventuais anomalias ou desvios contratuais*, e responder à QD1.

Deste modo, concluiu-se que na avaliação de desempenho as auditorias internas são imprescindíveis. No auxílio à função do Gestor do Contrato, às auditorias e à tomada de decisão, os KPI são uma métrica relevante. Todavia, carecem de uma seleção criteriosa e têm que ser alinhados com os objetivos e com a gestão. Por outro lado, devem ser estabelecidos KPI qualitativos e quantitativos, devendo os mesmos ser hierarquizados. A fórmula de cálculo dos KPI deve ser simples, automática e o resultado deve ser credível e de simples interpretação, recomendando-se que estejam associados aos fatores críticos do contrato (âmbito, preço, prazo e risco).

No que respeita à gestão do contrato, verificou-se que as ferramentas informáticas são excelentes catalisadores no acompanhamento dos contratos, pois conferem credibilidade e objetividade na identificação dos desvios e na apresentação das propostas de correção, não obstante reconhecer-se que não são obrigatórias. Para tal, o Gestor do Contrato deve ter acesso ilimitado a todas as ferramentas disponíveis.

Quanto ao profissionalismo, constatou-se que o investimento nesta área constitui fator de sucesso para a contratação nas FFAA, cujas estruturas deverão ser dedicadas e certificadas. Com vista a obter uma cultura de compliance, a dinamização de formação inicial e contínua, *workshops* e seminários, promove a atualização de conhecimentos, a divulgação de novas tendências, a criação de uma rede de contactos e a partilha de experiências. Para combater os incumprimentos, as FFAA têm que criar uma cultura de *contract compliance*, de revisão e monitoramento dos contratos, acompanhada por KPI e relatórios.

Verificou-se que o controlo interno resulta da integridade e dos padrões morais de conduta pessoal. Devido à existência de fenómenos de menor concorrência, de procedimentos desertos e à necessidade de detetar práticas colusivas, o Gestor do Contrato deve monitorizar permanentemente a contratação pública por forma a assegurar a proteção dos interesses do Estado. Assim, é fundamental estabelecer diretivas, canais de comunicação das irregularidades e partilha de experiências para atingir com segurança razoável a prevenção e deteção de erros e irregularidades, rever e avaliar regularmente os termos dos contratos e estabelecer orientações para garantir o cumprimento das leis e regulamentos.

Paralelamente, inferiu-se que o Gestor do Contrato está vinculado ao dever de cuidado de administração e fiscalização, pelo que deve possuir conhecimentos técnicos ou ser acompanhado por técnicos e ter todos os meios à sua disposição para impelir os cocontratantes a cumprir com o disposto no contrato.

Como a utilização dos dinheiros públicos exige transparência e responsabilidade na sua aplicação, constatou-se que a existência do Gestor do Contrato não desresponsabiliza os seus chefes, pelo contrário: quem nomear o Gestor do Contrato pode ser responsabilizado pela conduta deste. Por outro lado, se o Gestor do Contrato não cumprir com o seu dever, pode ser responsabilizado disciplinar e criminalmente, podendo incorrer em responsabilidade civil e responsabilidade financeira.

No quinto capítulo, com base nas entrevistas e na documentação, a investigação focou-se no ambiente interno e externo. Desta análise conseguiu-se alcançar o OE2: *Analisar os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças da estrutura da Superintendência do Material e de Finanças da Marinha, da estrutura do Comando da Logística do Exército e da Força Aérea, face à necessidade da existência de ferramentas informáticas que, de uma forma sistemática, permitam acompanhar a execução do contrato, e dar resposta à QD2.*

Da avaliação interna efetuada, identificaram-se pontos fortes: arreigado espírito de missão e profissionalismo dos militares e funcionários civis que trabalham na gestão dos contratos; existência de órgãos que asseguram de forma centralizada a contratação pública; uso de orientações internas sobre as funções do Gestor do Contrato e a utilização do SIG da Defesa Nacional; desenvolvimento de ações de formação e de sensibilização e organização de seminários e *workshops* sobre a contratação pública; e, finalmente, existência de Gestores do Contrato com conhecimentos técnicos sobre o conteúdo do contrato e de assessores jurídicos que asseguram a conformidade legal e regulamentar dos atos de contratação pública.

Ainda no contexto interno, no que diz respeito aos pontos fracos, destaca-se a escassez de recursos humanos, a enorme rotatividade dos militares mais experientes, a existência de incompatibilidades, a inexistência de profissionais em contratação pública, a acumulação de funções do Gestor do Contrato e a falta de conhecimentos técnicos para avaliar a execução do mesmo. A falta de uma ferramenta informática que providencie o acompanhamento permanente da execução do contrato e de um repositório de boas práticas de contratação pública constituem fragilidades que deverão merecer cuidada atenção.

De forma a enfrentar os desafios da gestão do contrato, no âmbito externo, identificaram-se diferentes oportunidades, como: utilização de KPI para medir o desempenho dos cocontratantes, existência no mercado de ferramentas informáticas de apoio e aplicação da inteligência artificial à gestão dos contratos. Ao nível dos recursos humanos, a abertura de procedimento concursal para especialistas em contratação pública e de concurso de admissão de ingresso nos quadros especiais de juristas e a implementação de bons padrões de contratação deverão ser também levados em conta.

No mesmo ambiente externo, identificaram-se as ameaças que produzem um impacto negativo na instituição, nomeadamente a folha de Excel não ser a melhor opção para fazer a gestão de um contrato; os cocontratantes não cumprirem com as suas obrigações; os desvios contratuais não serem detetados e a presença de acordos secretos de conluio. A exposição aos riscos de corrupção e a complexidade jurídica e processual em que se envolve a contratação pública são outras ameaças a considerar.

Ainda no quinto capítulo, realizou-se a análise SWOT cruzada. Desta análise foi possível responder à QC: *Que catálogo de medidas devem as FFAA implementar para garantir um acompanhamento permanente da execução dos contratos?*, concluindo-se que se devem estabelecer medidas que concorram para a gestão eficaz, eficiente e económica dos recursos públicos.

A sistematização destas medidas recaiu sobre a modernização da gestão, gestão contratual, integridade e transparência, organização, recursos humanos e formação. No que diz respeito à modernização da gestão, destaca-se o desenvolvimento de um módulo de gestão de contratos ou, em alternativa, a aquisição de uma ferramenta informática. Devido à complexidade, morosidade e propensão para os erros do processo de contratação, sugere-se a aplicação da inteligência artificial para tornar mais eficiente, precisa e ágil a gestão contratual.

Ao nível da gestão contratual, para auxiliar o acompanhamento da execução do contrato, indica-se a utilização de KPI eficientes e a realização de auditorias internas para avaliar os riscos associados à contratação pública. Os conhecimentos técnicos disponíveis deverão facilitar a deteção de desvios, defeitos ou outras anomalias.

Quanto às medidas de integridade e transparência, a adoção de um SCI facilitará a identificação de riscos. Para prevenir a fraude, a corrupção e o uso indevido de fundos público, será oportuno reforçar a transparência e promover o envolvimento dos cidadãos nos procedimentos públicos, através da adesão ao pacto de integridade. Recorrer ao espírito de missão, para fomentar a integridade, o rigor e a transparência na contratação pública são outras medidas a adotar.

Em termos de medidas organizativas, propõe-se a concentração de recursos e processos em estruturas dedicadas e certificadas, a promoção de uma cultura de *compliance* e dever-se-á providenciar assessores jurídicos para aconselhamento e estruturas de apoio especializadas.

Quanto aos recursos humanos, dada a sua manifesta carência, a elevada rotatividade e a ausência de quadros técnicos, propõe-se a abertura de procedimentos concursais na área funcional de Direito para o Mapa de Pessoal Civil e a abertura de concursos de admissão ao quadro especial de juristas militares, por forma a devolver à área técnica o pessoal altamente especializado.

Como medidas de formação, tendo em vista a especialização e certificação, destaca-se a continuação da ampliação da formação em contratação pública e o investimento em ética e integridade na contratação pública.

O principal contributo que este trabalho empresta ao conhecimento é apresentar um catálogo de medidas a implementar para potenciar a monitorização dos contratos públicos, garantir a sua eficiente gestão, imprimir rigor, transparência, controlo e boa gestão dos dinheiros públicos e reforçar a consciencialização da profissionalização da gestão dos contratos.

As principais limitações sentidas no desenvolvimento deste trabalho estão relacionadas com a não resposta às entrevistas e com a falta de trabalhos académicos no âmbito da contratação pública militar.

Relativamente a linhas de investigação para estudos futuros, sugerem-se duas áreas distintas: os desafios da contratação excluída nos contratos celebrados com a *North Atlantic Treaty Organization Support and Procurement Agency* (NSPA) e com a *United States Foreign Military Sales* (FMS), assim como a importância da

adoção do procedimento de parceria para a inovação na aquisição de bens, serviços ou obras nas FFAA.

Em termos de recomendações de ordem prática, propõe-se que as medidas apresentadas nesta investigação sejam consideradas pelas estruturas de contratação pública dos ramos das FFAA, constituindo-se grupos de trabalho, integrando o Ministério da Defesa Nacional, para estudar a adoção comum dessas medidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, W. P. N. (2020). *Compliance e Contratação Pública* (Tese de Dissertação de mestrado em Direito). Universidade Autónoma de Lisboa [UAL], Lisboa.
- Bretas, L. (2023, 29 de novembro). *Como utilizar a inteligência artificial na gestão de contratos?* https://www.linkedin.com/pulse/como-utilizar-intelig%C3%A2ncia-artificial-na-gest%C3%A3o-de-contratos-bretas-mf0kc/?trk=article-ssr-frontend-pulse_more-articles_related-content-card&originalSubdomain=pt
- Caldeira, J. (2012). *100 Indicadores da Gestão - Key Performance Indicators*. Coimbra: Actual Editora.
- Canané, M. F. S. (2017). *Accountability no Ciclo de Gestão das Forças Armadas* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Canotilho, J. J. G. (2007). Julgar e decidir: as invisíveis manhas da decisão nos “tribunais académicos”. *Julgar*, (1), 13-18. <https://julgar.pt/julgar-e-decidir-as-invisiveis-manhas-da-decisao-nos-tribunais-academicos/>
- Carvajal, A. (2023). *Contract Compliance Management: Why It Is So Important*. Top. Legal. <https://en.top.legal/knowledge/contract-compliance-management>
- Chiavenato, I. (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração* (6.ª Ed.). Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (2015). *Aprova o novo Código do Procedimento Administrativo*. Diário da República, 1.ª série, 4, 50-87. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (2008). *Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato*

- administrativo*. Diário da República, 1.ª série, 20, 753-852. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro (2021). *Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção*. Diário da República, 1.ª série, 1.º Suplemento, 237, 19-42. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (2017). *Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos*. Diário da República, 1.ª série, 2.º suplemento, 168, 1894-2052. Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.
- Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho (1998). *Institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI)*. Diário da República, 1.ª série-A, 144, 2814-2816. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.ª série, 250, 6397-6406. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Exército*. Diário da República, 1.ª série, 250, 6406-6413. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª série, 250, 6413-6420. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1.ª série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (1999). *Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação*. Diário da República, 1.ª série-A, 291, 8912-8942. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho (2023). *Aprova a estrutura orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as estruturas orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª série, 109, 3-268. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.ª série, 148, 5200-5237. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

- Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica do Exército*. Diário da República, 1.ª série, 148, 5237-5259. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª série, 148, 5259-5275. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Dermoni, E. (2021). *Fatores Críticos de Sucesso na Gestão de Pequenos Negócios com Base na Teoria U*. Belo Horizonte: Dialética Editora.
- Despacho n.º 10841/2015, 30 de setembro (2015). *Criação da Equipa de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Contrato de Aquisição de dois Navios Patrulha Oceânicos*. Diário da República, 2.ª série, 191, 28041-28042. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Despacho n.º 11861/2019, de 13 de dezembro (2019). *Cria a Missão de Acompanhamento e Fiscalização (MAF) do Programa KC-390*. Diário da República, 2.ª série, 240, 93-95. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.
- Diretiva n.º 2006/43/CE, de 17 de maio (2006). *Relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho e que revoga a Diretiva 84/253/CEE do Conselho*. Jornal Oficial da União Europeia, L 157, 87-107. Estrasburgo: Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.
- Diretiva n.º 2006/73/CE, de 10 de agosto (2006). *Aplica a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos requisitos em matéria de organização e às condições de exercício da atividade das empresas de investimento e aos conceitos definidos para efeitos da referida diretiva*. Jornal Oficial da União Europeia, L 241, 26-58. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Diretiva n.º 2014/23/UE, de 26 de fevereiro (2014). *Relativa à adjudicação de contratos de concessão*. Jornal Oficial da União Europeia, L 94, 1-64. Estrasburgo: Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.
- Diretiva n.º 2014/24/UE, de 26 de fevereiro (2014). *Relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE*. Jornal Oficial da União Europeia, L 94, 65-242. Estrasburgo: Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.
- Diretiva n.º 2014/25/UE, de 26 de fevereiro (2014). *Relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos*

- transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE*. Jornal Oficial da União Europeia, L 94, 243-374. Estrasburgo: Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.
- Dores, J. (2022). Guia do Gestor do Contrato. *Na Contratação Pública* (2.ª Ed., revista e ajustada). Lisboa: Edições Sílabo.
- Fahrenkrog, S. L. (2004, abril). *OPM3's knowledge foundation and implementation of OPM3*. Paper apresentado na PMI® Global Congress 2004 da EMEA, Praga.
- Fonseca, I. C. M. (2023). *Direito Administrativo Sancionatório - Um Problema e Muitos Desafios*. Coimbra: Edições Almedina.
- Furneaux, C., & Ryan, N. (2015). Nonprofit Service Delivery for Government: Accountability Relationships and Mechanisms. Em: Z., Hoque, & L., Parker, (Eds.). *Performance Management in Nonprofit Organizations*. Global Perspectives (pp. 185-210). New York: Routledge.
- Gonçalves, P. C. (2021). *Direito dos Contratos Públicos* (5.ª Ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (2019, 18 de dezembro). Orientação Técnica N.º 5/CCP/2019: Gestor do Contrato. https://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_05CCP2019.pdf
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (2022, novembro). Relatório Anual 2021. Contratação Pública em Portugal. <https://www.base.gov.pt/Base4/media/burjhsro/relat%C3%B3rio-anual-da-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-2021.pdf>
- Lei n.º 31/2009, de 3 de julho (2009). *Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro*. Diário da República, 1.ª série, 127, 4276- 4285. Lisboa: Assembleia da República.
- Lind, M., Bergström, P., & Andersson, K. (2007). The role of key performance indicators for corporate treasury. *Journal of Corporate Treasury Management*, 1(2), 125-132.
- Mendes, N. J. F. (2008). *A Aplicação do Paradigma do Sistema de Controlo Interno na Organização da Marinha* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior - Marinha). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.

- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>
- Neves, P. M. C. (2017). *As Atividades de Auditoria Interna na Marinha* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior – Marinha). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Niedritis, A., Niedrite, L., & Kozmina, N. (2011). Performance Measurement Framework with Formal Indicator Definitions. Em: J., Grabis, & M. Kirikova. *Perspectives in Business Informatics Research: 10th International Conference, BIR 2011, Riga, Latvia, October 6-8, 2011, Proceedings*, 44-58. Berlin: Springer.
- Organización para a Cooperación e Desenvolvemento Económico. (2011). *La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ortiz-Bethés, C. (2018). Teoría administrativa y fuerza militar: Un análisis de los principales aportes de las teorías clásicas de la administración a la gestión en las fuerzas militares. *Revista Científica Anfíbios*, 1(2), 12-20.
- O'Byrne, R. (2021, 21 de outubro). *Top 6 Supply Chain KPIs: Keep Your Dashboards Simple* [Online]. Retirado de <https://www.logisticsbureau.com/top-6-supply-chain-kpis-keep-your-dashboards-simple/>
- Parmenter, D. (2012). *Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies*. New Jersey: Wiley.
- Pearson, S. (2014). Privacy Management and Accountability in Global Organisations. Em: M., Hansen, J-H., Hoepman, R., Leenes, & D., Whitehouse (Eds.), *Privacy and Identity Management for Emerging Services and Technologies*, 33-52. Berlin: Springer.
- Peterson, E. T. (2006). *The Big Book of Key Performance Indicators*. https://analyticsdemystified.com/wp-content/uploads/2019/01/The_Big_Book_of_Key_Performance_Indicators_by_Eric_Peterson.pdf
- Pizarro, S. N. (2016). *Manual de Compliance*. Vila Nova de Famalicão: Nova Causa.
- Recomendação (UE) n.º 2017/1805, de 3 de outubro (2017). *Sobre a profissionalização da contratação pública. Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública*. Jornal Oficial da União Europeia, L 259, 28-31. Estrasburgo: Comissão Europeia.
- Rego, A., Cunha, M. P. E., & Meyer Jr, V. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 17(2), 43-57. <https://periodicos.fgv.br/rgplp/article/view/78224/74934>

- Ribeiro, A. S., & Pinto, S. S. (2022). *O processo de Gestão Estratégica no Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Rodrigues, A. A. (2022). *Manual Teórico-Prático de Compliance* (2.ª Ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Romzek, B. S., & Ingraham, P. W. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.
- Sales, F. (1996). *O Sistema de Controlo Interno da Empresa*. Lisboa: Instituto de Emprego e Formação Profissional.
- Sampaio, J. (2005, 28 de outubro). Discurso de SEXA o PR na ocasião em que Confere posse ao Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Guilherme Oliveira Martins. <https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/noticias/noticias/discursos-1327.html>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2013). *Metodologia de pesquisa* (5.ª Ed.). Porto Alegre: Penso Editora.
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª Ed.). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Silva, E. S. (2013). *Dicionário de Gestão*. Porto: Vida Económica.
- Silva, J. A. (2023). *Código dos Contratos Públicos. Anotado e Comentado* (11.ª Ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Sousa, A. J. (1994). Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas na Assinatura, com o Governo Regional dos Açores, do Protocolo de Cedência do Palácio Canto, em Ponta Delgada, para a Sede da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas*, (21-22), 139-149.
- Sousa, M. R. (2021, 8 de outubro). Abertura da Conferência. Em: Nova SBE, *Accountability e Democratização das Instituições - Prevenção da Fraude*. Conferência organizada pela Think Tank – Risco de Fraude, Cascais.
- Tavares, J. F. F. (2020, 7 de outubro). Discurso de Tomada de Posse do Presidente do Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro José Tavares. https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Imprensa/Documents/posse_presidente_tc_2020-10-07.pdf
- Torrado, A. J. A. (2021). *Administração Patrimonial e Financeira nas Forças Armadas* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.

- Transparência Internacional Portugal. (2018). Riscos de corrupção na contratação pública. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/02/diptico_riscos_corrupcao-ilovepdf-compressed-1.pdf
- Tribunal de Contas. (1999). *Manual de Auditoria e de Procedimentos, 1*. Lisboa: Tribunal de Contas. https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/Manual_vol1.pdf
- Weber, A., & Thomas, R. (2005). *Key Performance Indicators. Measuring and Managing the Maintenance Function*. <https://www.plant-maintenance.com/articles/KPIs.pdf>
- Zaremba, Y. (2022, 9 de junho). Axdraft - What is Contract Compliance? [Publicação em blogue]. <https://blog.axdraft.com/contracts-101/what-is-contract-compliance/>

ESTUDO 4 – AS INSPEÇÕES-GERAIS DAS FORÇAS ARMADAS E OS SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE¹⁰

THE GENERAL INSPECTORATES OF THE ARMED FORCES AND QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS

Maria da Luz Neves Madruga Alves dos Santos de Matos

Coronel Engenheira Aeronáutica

José Manuel Freitas Santiago

Major-General Engenheiro Aeronáutico

RESUMO

A procura da melhoria nas organizações levou à introdução de estruturas para medir e controlar o desempenho, que, nas Forças Armadas (FFAA), encontra expressão em três Inspeções-Gerais (IG), uma por cada ramo. Adicionalmente, na administração pública, os sistemas de gestão da qualidade (SGQ) têm ganho relevância na desburocratização e melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos. Neste contexto, a presente investigação, tendo como objetivo perceber de que forma as medidas dos SGQ podem contribuir para a melhoria das práticas das IG, seguiu um raciocínio indutivo, ancorado numa estratégia mista e num desenho do tipo estudo de caso. As evidências obtidas – alicerçadas em análise documental, de conteúdo a 19 entrevistas semiestruturadas, e estatística a 54 inquéritos por questionário – permitiram concluir, por um lado, que não obstante as IG (da Marinha, do Exército e da Força Aérea) apresentarem um funcionamento heterogéneo, elas partilham a atribuição do papel de terceira linha referente ao modelo das três linhas do *Institute of Internal Auditors*, e, por outro, identificar os principais benefícios e dificuldades associados à implementação dos SGQ nas FFAA. Permitiram, ainda, incorporando princípios dos SGQ, propor um conjunto de medidas potenciadoras da implementação plena do papel de terceira linha atribuído às IG.

Palavras-chave: Inspeções-gerais, modelo das três linhas do *Institute of Internal Auditors*, sistemas de gestão da qualidade

¹⁰ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2023/2024). A versão integral encontra-se disponível no Centro de Recursos do Conhecimento do IUM.

ABSTRACT

The pursuit for improvement in organizations led to the introduction of structures dedicated to measuring and controlling performance, that finds a parallel in each Armed Forces' branch General-Inspection (GI). Furthermore, quality management systems (QMS) have been gaining traction in public administration by eliminating bureaucracy and improving the quality of service rendered to the public. In this context, this investigation, which aimed to develop an understanding of how QMS measures can improve GI practices, followed an inductive approach and relied on both a mixed strategy and a case study research design. The evidence gathered – based on document analysis, content analysis of 19 semi structured interviews, and statistical analysis of 54 questionnaires – concluded on one hand, that even if all the GIs (Navy, Army and Air Force) present a heterogeneous operation model, they share the third line role regarding the Institute of Internal Auditors' Three Lines Model; and, on the other hand, identified benefits and difficulties in QMS implementation within the Armed Forces. The results enabled the development of a set of measures encompassing QMS principles, that can contribute to the full implementation of the third line role of the GI.

Keywords: *General-Inspection, quality management systems, the Institute of Internal Auditors, three lines model*

1. INTRODUÇÃO

A procura da eficiência, aliada à conjuntura financeira desafiante das últimas décadas, levaram a que muitas organizações introduzissem, com recurso a estruturas dedicadas, a medição de parâmetros de avaliação de desempenho como instrumento de apoio à gestão estratégica, entre as quais se incluem organizações militares dos países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Science & Technology Organization, 2020, p. 1_1).

Uma realidade que, no caso das Forças Armadas (FFAA) nacionais, se reflete na existência, em cada ramo, de um órgão de inspeção, designado de Inspeção-Geral (IG), que: (i) no Exército, surgiu em 1926, designado à data *Inspeção Superior da Administração do Exército*, que evoluiu tomando, em 1959, a designação atual de Inspeção-Geral do Exército (IGE) (IGE, 2021, pp. 9-12); (ii) na Força Aérea (FA), remonta a 1956, com “as primeiras referências à atividade da Inspeção-Geral da Força Aérea” (IGFA), cuja orgânica foi posteriormente publicada em 1975 (IGFA, s.d.); e (iii) na Marinha, designada de Inspeção-Geral da Marinha (IGM), foi criada apenas em 2009, mas veio herdar do “Estado-Maior da Armada as competências

de inspeção, e assumindo-se como a estrutura de controlo e avaliação da Marinha” (Decreto-Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho, p. 5200).

A missão dos órgãos de inspeção das FFAA, como definida legalmente (Decretos-Regulamentares 10/2015, 11/2015 e 12/2015, de 31 de julho), centra-se no apoio ao respetivo Chefe do Estado-Maior (CEM) no exercício da função *controlo e avaliação*. A função controlo, sendo as IG parte da orgânica de cada ramo, é traduzida no controlo interno, i.e., no processo que é levado a cabo pela chefia, membros da gestão e/ou outro pessoal de uma entidade, e é desenhado para fornecer um grau de confiança razoável relativamente ao cumprimento dos objetivos relacionados com operações, relato e conformidade¹¹ (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* [COSO], 2013, p. 3). A função avaliação, define-se – para efeitos desta investigação, e mantendo o contexto usado para o conceito de controlo interno –, pela

[...] investigação sistemática, planeada e dirigida que permita a identificação e obtenção de informação válida, fiável e pertinente, por forma a efetuar uma valoração de uma intervenção pública ou de um serviço, traduzida pela emissão de um juízo, efetuado com base em determinados critérios. (Secção Especializada de Avaliação do SCI, 2009, p. 4)

Assim, conceptualmente, a missão das IG dos ramos passa por uma ação *ex ante* – de controlo, no sentido da prevenção (Morais & Martins, 2003, p. 21, cit. por Conceição, 2011, p. 9) – e uma função *ex post*, de avaliação, no sentido da correção, considerada por Alves (2009, p. 25) como a melhor forma de uma organização conhecer o seu estado atual.

Desta forma, os produtos produzidos pelas IG, que assentam na informação recolhida, contribuem por um lado, para o conhecimento do estado da organização, sendo “de grande importância, constituindo um diagnóstico abrangente [...], que merece reflexão” (Mateus, 2000, p. 23), e, por outro, para a otimização do processo de gestão estratégica de uma organização, que passa pela implementação de um sistema de medição e acompanhamento do desempenho organizacional em todas as suas dimensões (Carapeto & Fonseca, 2014, p. 158).

¹¹ Tradução da autora do original em inglês: “*Internal control is a process, affected by an entity’s board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting, and compliance*”.

Por outro lado, a administração pública - na qual as FFAA se enquadram - tem vindo a sofrer diversas reformas, designadamente as conhecidas por *New Public Management*, que vieram alterar o conceito de cidadão para cliente e abrir caminho para a importação de práticas de gestão do setor empresarial para o estatal, encontrando-se entre elas a gestão da qualidade, operacionalizada, por exemplo, na desburocratização, simplificação e melhoria da qualidade dos serviços (Rocha, 2006, pp. 45-56).

Neste enquadramento, a adoção de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ), em particular os que seguem a norma NP EN ISO 9001, “é uma decisão estratégica de uma organização que pode ajudar a melhorar o seu desempenho global e proporcionar uma base sólida para iniciativas de desenvolvimento sustentável” (*Instituto Português da Qualidade [IPQ]*, 2015, p. 7).

De utilização ubíqua, tanto no setor público como privado, os SGQ que seguem a supradita norma ISO (a mais utilizada em todo o mundo) já ultrapassaram, desde a sua primeira publicação, em 1987, a emissão de mais de 1,2 milhões de certificações em mais de 180 países, (*International Organization for Standardization [ISO]*, s.d.).

As normas ISO oferecem ainda a possibilidade da integração de SGQ com Sistemas de Gestão Ambiental e Sistemas de Gestão da Higiene e Segurança no Trabalho, o que, segundo Rebelo (2011, cit. por Santos, 2013, p. 227), é parte da melhoria contínua preconizada por cada um deles, permitindo racionalizar e otimizar os recursos da organização.

Mais uma realidade a que os ramos das FFAA não são alheios, apresentando, em algumas das suas unidades, estabelecimentos ou órgãos (U/E/O) um SGQ, com ou sem certificação.

Neste seguimento, pretende-se equacionar possíveis melhorias a serem introduzidas no funcionamento dessas IG, designadamente através de práticas dos SGQ. Relativamente a objetivos, tem como Objetivo Geral (OG) “propor melhorias nas práticas das IG das FFAA, através da adoção de medidas dos SGQ”, e Objetivos Específicos (OE) “Caracterizar o modelo de funcionamento das IG das FFAA” (OE1) e “analisar os benefícios e dificuldades de implementação de SGQ nas FFAA” (OE2).

Este conjunto de objetivos encontra-se plasmado na Questão Central (QC) da investigação “Quais as medidas dos SGQ que podem melhorar as práticas das IG das FFAA?”.

Estruturalmente, este documento encontra-se organizado em sete capítulos, sendo o primeiro a presente Introdução. O segundo, destina-se à apresentação do enquadramento teórico-conceitual. O terceiro, à descrição da metodologia e do método. Os quarto, quinto e sexto, às respostas às Questões Derivadas (QD) e QC. O sétimo, e último, às conclusões, contributos para o conhecimento, limitações, estudos futuros e recomendações de ordem prática.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Identificaram-se dois conceitos estruturantes – IG e SGQ – que se desenvolvem de seguida.

2.1. INSPEÇÃO-GERAL

Aborda-se o conceito de IG através da caracterização das que existem transversalmente nos ministérios, e apresenta-se a revisão da literatura sobre as IG das FFAA.

2.1.1. Inspeções-Gerais de nível ministerial

No momento atual, a existência de serviços de inspeção e auditoria em todas as áreas governativas, na sua maioria com a designação de *Inspeção-Geral*, decorre do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), aprovado através da RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, que emana orientações para a reestruturação dos serviços centrais dos ministérios, determinando que:

[...] em regra, em cada ministério é consagrado um serviço de inspeção e auditoria, usualmente designado por *inspeção-geral*, com a missão de apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira. (Resolução do Conselho de Ministros 39/2006, p. 2834)

O enquadramento atual das IG nos diversos ministérios decorre do Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio, que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional. Estes órgãos estão abrangidos pelo Regime Jurídico da Atividade de Inspeção da Administração Direta e Indireta do Estado, publicado através do Decreto-Lei n.º 276/2007 de 31 de julho.

As atribuições comuns às IG a nível ministerial, podem dividir-se em três grandes categorias: as da orgânica respetiva, as decorrentes do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) e as resultantes do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

As atribuições da orgânica respetiva, apesar de obstante estarem atribuídas a cada uma das IG de nível ministerial competências específicas definidas no seu respetivo decreto regulamentar, todas elas se baseiam na RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, que, no seu Anexo II, identifica, a título exemplificativo, dezanove atribuições (Figura 1).

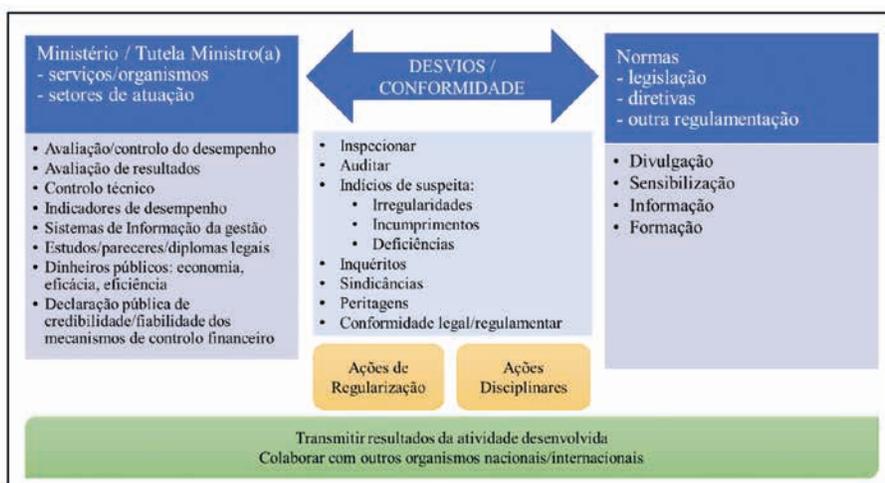


Figura 1 – Atribuições das IG de nível ministerial, RCM 39/2006

Fonte: Adaptado a partir de Resolução do Conselho de Ministros 39/2006, de 21 de abril.

Estão, portanto, atribuídas funções tanto de inspeção como de auditoria, que, de acordo com a NP EN ISO 9000 (IPQ, 2015, pp. 33, 35) se definem como “determinação de conformidade face a requisitos especificados” e “processo sistemático, independente, e documentado para obter evidência objetiva e respetiva avaliação objetiva, com vista a determinar em que medida os critérios de auditoria são cumpridos”, respetivamente.

As atribuições decorrentes do SCI, embora anterior ao PRACE, a instituição do SCI é uma iniciativa governativa com vista a promover uma cultura de controlo, no sentido de melhorar a gestão, sendo que o SCI (Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, 1998, art.º 3.º, p. 2815): é composto pelas inspeções-gerais, a Direção-

Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno; organiza-se em três níveis de controlo: operacional, setorial e estratégico, atuando nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial; tem o seu funcionamento garantido pelo Conselho Coordenador do SCI (CCSCI), no qual têm assento todos os inspetores-gerais, sendo presidido pelo Inspetor-Geral de Finanças; conta, ao nível de controlo setorial, com a atuação das IG de nível ministerial, que são responsáveis pela avaliação do controlo operacional.

Adicionalmente, o CCSCI definiu os princípios e metodologias a seguir nas auditorias no âmbito do SCI, que podem ser de três tipos: financeira, de sistemas e desempenho (CCSCI, 2004, p. 13). De referir que Santos (2013, p. 103) considera que a dependência do governo por parte dos órgãos do SCI compromete uma verdadeira independência necessária a uma ação eficaz e credível destes, face às decisões tomadas por aquele.

Quanto às atribuições decorrentes do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC). Mais recentemente, a criação do Mecanismo Nacional Anti-Corrupção (MENAC), e o estabelecimento do RGPC, ambos através do Decreto-Lei n.º 109E/2021, de 9 de dezembro, vêm trazer um novo conjunto de atribuições às IG dos diversos ministérios. Com efeito, o MENAC deve planear as ações de controlo e fiscalização do RGPC, e, posteriormente, fiscalizar a sua execução, em articulação com as IG (Decreto-Lei n.º 109E/2021, de 9 de dezembro, p. 21). Por seu lado, o RGPC (Decreto-Lei n.º 109E/2021) – que é aplicável a entidades com mais de 50 trabalhadores, qualquer que seja a sua natureza, e inclui um regime sancionatório –, determina: que as IG são responsáveis pela avaliação e reporte ao MENAC do cumprimento das normas relativas à existência do programa de cumprimento normativo (PCN) (pp. 29, 31, 41-42), que consiste pelo menos nos seguintes vetores: plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR); código de conduta; programa de formação e canal de denúncias; para as entidades públicas, a existência de um Sistema de Controlo Interno (SCI) que abranja todas as áreas de intervenção, com base em “modelos adequados da gestão dos riscos, de informação e de comunicação” (p. 35).

2.1.2. Inspeções-Gerais das Forças Armadas

Quanto à organização e atuação das IG das FFAA, Chambel (2006, p. 28) efetuou uma análise à função inspeção na Marinha e nos outros ramos, tendo

admitido que, à parte da avaliação operacional que deve ser mantida nos ramos, as restantes atividades inspetivas poderiam ser concentradas num serviço central. Uma conclusão que Santos (et al., 2017, p. 23) refutaram, por entenderem que “não se considera adequado nem aceitável, a criação de uma estrutura conjunta de auditoria interna transversal aos ramos das FFAA, pois conflituará com as atribuições e competências atualmente existentes nas FFAA e no EMGFA”.

Ainda neste âmbito, Conceição (2011, p. 32) – avaliando o modelo de funcionamento para a recém-criada IGM, com vista à sua integração no SCI – advogou que uma estrutura mista, em que a componente operacional assume uma natureza matricial, poderá ser uma alternativa, acompanhada pelo desenvolvimento de auditorias de desempenho, de nível estratégico.

2.2. SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE

Para entender o conceito de SGQ importa, em primeiro lugar, entender o de qualidade. Existem numerosas definições, tendo-se optado pela apresentada na norma ISO 9000:2015, na qual qualidade corresponde ao “grau de satisfação de requisitos dado por um conjunto de características intrínsecas de um objeto” sendo que a utilização do termo objeto é feita em sentido lato, de forma a abranger qualquer bem ou serviço produzido pela organização (IPQ, 2015, p. 24). De acordo com a mesma norma, os SGQ são o conjunto de políticas e objetivos de qualidade, conjuntamente com os procedimentos desenvolvidos pela organização para os atingir (IPQ, 2015, p. 23).

Embora com conceptualizações diferentes, o conceito de qualidade sempre esteve presente na atividade humana, desde os seus primórdios (Pires, 2012, p. 35). António e Teixeira (2009, p. 19) consideraram as confrarias medievais europeias do século XIII como os primeiros atores organizados neste contexto, atribuindo ao período que se inicia nos anos 30 do século passado o “nascimento do controlo de qualidade moderno”, pela mão de Walter A. Shewhart e a sua carta de controlo.

Por seu lado, Fonseca (2015, pp. 168-171), elencou as seguintes opções de uma organização em busca da qualidade: os gurus da *Total Quality Management*¹² tais como Deming, Juran e Ishikawa; os modelos de excelência como o *Deming Prize* e o *European Framework for Quality Management*; e a série ISO 9000, cuja evolução será apresentada na secção seguinte.

¹² Em inglês no original: Gestão pela Qualidade Total.

2.2.1. Evolução da norma

A primeira publicação normativa internacional sobre qualidade remonta a 1987 com a publicação da família de normas ISO 9000:1987. Estas contemplavam a ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003, referentes a requisitos para o projeto, produção e inspeção final, respetivamente (Dentch, 2016, p. 1).

Em 1994 foi publicada a primeira revisão da norma, que introduziu requisitos referentes a manual da qualidade, ações preventivas, e procedimentos documentados (Silva & Barbosa, 2017, pp. 59-60).

Em 2000 surgiu a primeira grande revisão à família ISO 9000 (Latest Quality, s.d.), que, tal como referiram Silva e Barbosa (2017, pp. 60-31): (i) apresentou uma alteração na estrutura, passando a estarem concentrados os requisitos na ISO 9001, tendo sido canceladas as ISO 9002 e ISO 9003; (ii) consagrou a evolução de controlo para gestão da qualidade; e (iii) introduziu a abordagem por processos baseada no ciclo *Plan-Do-Check-Act* (PDCA).

A revisão de 2008 focou-se na introdução de notas explicativas em diversos requisitos, tendo a de 2015 trazido grandes alterações, fundamentalmente associadas à introdução do pensamento baseado em risco (PBR), bem como a análise do contexto da organização (IPQ, 2015, pp. 12, 15; Silva & Barbosa, 2017, p. 61).

Na sua última versão de 2015, a norma contempla sete requisitos (Figura 2¹³), que se distribuem pelas fases do ciclo PDCA, sendo transversais os princípios da abordagem por processos (AP) e do PBR (APCER, 2015, p. 50) (Figura 3).

¹³ A numeração corresponde ao parágrafo da norma ISO 9001:2015

<p>§4 Contexto da Organização</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexto interno e externo • Necessidades e expectativas das partes interessadas • Âmbito e processos do SGQ 	<p>§5 Liderança</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromisso • Foco no cliente • Política de qualidade • Funções, responsabilidades e autoridade na organização 	<p>§6 Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificação e tratamento de riscos e oportunidades • Objetivos da qualidade • Alterações ao SGQ 	<p>§7 Suporte (Apoio)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos (pessoas, infraestruturas, ambiente) • Competências • Consciencialização • Comunicação • Informação documentada
<p>§8 Operacionalização</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planeamento e controlo operacional • Requisitos de produtos e serviços • Desenvolvimento de produtos e serviços • Fornecedores externos • Produção e prestação de serviço • Libertação de produtos e serviços • Controlo de saídas não conformes 	<p>§9 Avaliação do desempenho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorização, medição, análise e avaliação • Satisfação do cliente • Análise e avaliação • Auditoria interna • Revisão pela gestão 	<p>§10 Melhoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não conformidade e ação corretiva • Melhoria contínua 	

Figura 2 – Requisitos dos SGQ segundo a norma NP EN ISO 9001:2015

Fonte: Adaptado a partir de APCER, 2015.



Figura 3 – Enquadramento dos requisitos dos SGQ segundo a norma NP EN ISO 9001:2015

Fonte: Adaptado a partir de APCER, 2015.

Qualquer organização pode implementar internamente SGQ de acordo com a norma, podendo também obter a certificação por uma entidade independente, que esteja acreditada numa entidade de acreditação (Fonseca & Domingues, 2016, p. 150). A certificação permite dar garantias – aos clientes e a todas as partes

interessadas – que a organização cumpre a norma (Pinto & Soares, 2009, p. 29), e é muitas vezes exigida por estes nos requisitos contratuais (Sickinger-Nagorni & Schwanke, 2016, p. 27).

2.2.2. Benefícios e dificuldades na implementação

Os benefícios da implementação da norma são publicitados entusiasticamente pelas agências de certificação, que referem, entre outros (Bureau Veritas, s.d.): a melhoria contínua, a satisfação do cliente, a eficiência da organização, o empoderamento dos colaboradores, a gestão efetiva do risco e a reputação da empresa.

Ainda assim, não existe consenso sobre as vantagens de certificação de SGQ, tal como concluído por Manders (2015, p. 143-145), no estudo de meta-análise que efetuou a 92 investigações efetuadas entre 1987 e 2012, cujas evidências salientaram que, embora se observe uma relação entre a certificação na norma ISO 9001 e os lucros obtidos pelas empresas, tal não é necessariamente indicativo de uma diminuição dos custos ou de melhorias no seu desempenho financeiro ou valor de mercado, e é influenciado por fatores como: localização, área de negócio, tamanho da empresa, versão da norma e tempo decorrido desde a certificação¹⁴.

Neste âmbito, Fonseca e Domingues (2016, p. 156), inquirindo auditores certificados em ISO 9001, concluíram que a perceção destes é que a mais recente versão da norma, a de 2015, está alinhada com as mais modernas práticas de gestão e de qualidade, tendo potencial de melhoria para as empresas. Uma ilação corroborada por Martins (2022, p. 56), ao advogar que a atual certificação ISO 9001 se aproxima da excelência em gestão, e, em certa medida também por Fonseca, et al., (2018, p. 42), ao constatarem que as empresas que efetuaram a transição para a versão de 2015 identificaram a introdução do PBR simultaneamente como um dos principais benefícios e dificuldades, o que, por outro lado, fez realçar a necessidade de as empresas adquirirem competências específicas neste domínio.

2.3. MODELO DE ANÁLISE

No Quadro 1 apresenta-se o modelo de análise que norteia esta investigação.

¹⁴ Daqui se fundamenta a escolha de entidades das FFAA para este estudo, ver Quadro 1.

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor melhorias nas práticas das IG dos ramos das FFAA, através da adoção de medidas dos SGQ.				
Questão Central	Quais as medidas dos Sistemas de Gestão da Qualidade que podem melhorar as práticas das Inspeções-Gerais das Forças Armadas?				
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnica de recolha de dados
OE1: Caracterizar o modelo de funcionamento das Inspeções-Gerais das Forças Armadas	QD1: Como é que se caracteriza o modelo de funcionamento atual das Inspeções-Gerais das Forças Armadas?	Inspeção-Geral	PDCA	Contexto Liderança Planeamento Suporte (Apoio) Operacionalização Avaliação do desempenho Melhoria	Análise documental Entrevista semiestruturada Inquérito por questionário
			Pensamento Baseado em Risco	Gestão do Risco	
OE2: Analisar os benefícios e dificuldades de implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade nas Forças Armadas	QD2: Quais os benefícios e dificuldades na implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade nas Forças Armadas?	Sistema de Gestão da Qualidade	Abordagem por Processos	Mapeamento de processos	Análise documental Entrevista semiestruturada

3. METODOLOGIA E MÉTODO

A presente investigação desenvolveu-se segundo um desenho de pesquisa do tipo do estudo de caso (análise das IG nas FFAA) (Yin, 2014, p. 35), associado a uma estratégia mista (qualitativa com reforço quantitativo) (Creswell, 2014, pp. 14-16).

Na vertente quantitativa, integraram este estudo 54 militares (Tabela 1) – correspondendo a 44% da população alvo (N=116), i.e., todos os colaboradores das IG dos ramos, incluindo elementos colocados noutras unidades, mas que sejam chamados a colaborar em ações inspetivas específicas –, com um “n” maioritariamente da FA (88%), mas com uma percentagem de resposta (“representatividade”) muito elevada na Marinha e Exército (86% e 71%, respetivamente), a maioria dos respondentes a exercer funções de inspeção ou auditoria (100% na IGM, 40% na IGE e 95% na IGFA) (Tabela 2). Conforme notado por Santos e Lima (2019, pp. 66, 69-70), o facto de se tratar de uma amostra não probabilística e intencional, faz com que o seu tamanho seja irrelevante.

Tabela 1 – Inquérito: população alvo e amostra recolhida

	População-alvo		Amostra		
	N	%	n	%	
Ramo	IGM	Marinha=7	6%	Marinha= 6	86%
	IGE	Exército=7	6%	Exército=5	71%
	IGFA	FA=102	88%	FA=43	42%
Total		116	100%	54	47%

Tabela 2 – Caracterização sociodemográfica da amostra

		IGM (6)		IGE (5)		IGFA (43)	
		n	%	n	%	n	%
Tempo na função	Menos de 1 ano	0	0%	4	80%	2	5%
	Entre 1 e 3 anos	4	67%	1	20%	14	33%
	Mais de 3 anos	2	33%	0	0%	26	60%
	Não respondeu	0	0	0	0%	1	2%
Tipo de função	Direção ou chefia	0	0%	1	20%	1	2%
	Inspeção ou auditoria	6	100%	2	40%	41	95%
	Apoio	0	0%	1	20%	1	2%
	Não respondeu	0	0%	1	20%	0	0%

Na vertente qualitativa (Tabela 3), integraram esta investigação nove colaboradores das IG¹⁵, sete responsáveis por SGQ em U/E/O das FFAA – escolhidos de forma a incluir sistemas com e sem certificação, dos três ramos, e de diferentes âmbitos (Tabela 4) – e, para avaliação das medidas desenvolvidas, o Inspetor-Geral da Marinha (IGM), do Exército (IGE) e da FA (IGFA).

Tabela 3 – Entrevistas: identificação dos participantes

Função	Identificação
Inspetor-Geral da Marinha	Vice-almirante Coelho Cândido
Inspetor-Geral do Exército	Major-general Paulo de Abreu
Inspetor-Geral da Força Aérea	Major-general António Temporão
Chefe do Departamento de Organização e Processos da IGM	Capitão-de-mar-e-guerra Duarte Carvalho
Inspetor de Segurança e Saúde no Trabalho da IGE	Coronel José Paulo
Inspetor de Programas, Produtos e Serviços da IGE	Coronel José Branco

¹⁵ As entrevistas aos colaboradores da IGE e da IGFA decorreram em grupo, em cada entidade.

[Cont.]

Chefe do Gabinete de Controlo da IGE	Coronel Paiva Duarte
Inspetor de pessoal da IGFA	Coronel João Ferreira
Inspetor de logística da IGFA	Coronel Renato Carmo
Inspetor de administração financeira da IGFA	Coronel Paulo Moutinho
Inspetor de operações e Chefe do GPA da IGFA	Coronel Rui Marques
Inspetor de segurança militar e informações da IGFA	Coronel Valdemar Lourenço
Assessor para estratégia do Diretor-Geral do IH ¹⁷	Capitão-de-mar-e-guerra Moreira Pinto
Chefe do Gabinete de Qualidade do IH	Engenheira Pilar Pestana
Diretor do Colégio Militar	Coronel Tirolino Jorge Torres
Diretor do CIGeoE	Coronel Rui Teodoro
Adjunto do Gabinete de Gestão de Qualidade, Ambiente e SST do CIGeoE	Major Gabriel Santos
Diretor da DEP/CLAFa	Brigadeiro-general João Nogueira
Chefe do Departamento de Qualidade da DEP/CLAFa	Coronel Pedro Pimentel

Legenda: Centro de Informação Geoespacial do Exército (CIGeoE); Comando da Logística da Força Aérea (CLAFa); Direção de Engenharia e Programas (DEP); Entrevista de avaliação (EA); Entrevista a colaboradores das IG (EIG); Entrevista a responsáveis de SGQ (ESGQ); IH: Instituto Hidrográfico.

Tabela 4 – U/E/O com SGQ das entidades entrevistadas

Ramo	U/E/O	Âmbito	Cientes externos	Certificação
Marinha	Instituto Hidrográfico	Hidrografia / Navegação / Oceanografia	Sim	Sim
Exército	Colégio Militar	Ensino regular dos 1º, 2º, 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário (internato e externato) Gestão do Património Cultural	Sim	Sim
Exército	Centro de Informação Geoespacial do Exército	Produtos e serviços de natureza topográfica ou geográfica	Sim	Sim
Força Aérea	Comando da Logística da Força Aérea	Manutenção e aeronavegabilidade de aeronaves ¹⁶ / Novas capacidades	Não	Não

Fonte: Adaptado a partir de Centro de Informação Geoespacial do Exército (2020), de Colégio Militar (2023), de Estado-Maior da Força Aérea (2013) e de Instituto Hidrográfico (2016).

¹⁶ O Diretor-Geral do Instituto Hidrográfico não teve disponibilidade.

¹⁷ Este SGQ foi desenvolvido para responder à norma AS 9100, que segue a norma ISO 9001, mas contém requisitos específicos da indústria da aviação (SAE, 2016).

Obtida autorização dos três ramos para o acesso a documentação e realização dos questionários e das entrevistas, disponibilizaram-se os questionários de forma *online*, na plataforma *Google Forms* no período de 25 de janeiro a 14 de março de 2024, e, ao mesmo tempo (com vista a aumentar a percentagem de resposta) por convite direto aos respondentes via correio eletrónico.

As entrevistas foram realizadas após contacto direto com os entrevistados (ou, no caso dos IG, com os seus Gabinetes), tendo sido obtida autorização para a gravação e citação. Foram asseguradas as questões do anonimato e confidencialidade das respostas, de que todos abdicaram. Os colaboradores das IG foram entrevistados entre 04 e 11 de março de 2024, os responsáveis por SGQ entre 06 e 25 de março de 2024 e os IG entre 03 e 21 de abril de 2024.

Foram construídos três guiões de entrevistas semiestruturadas e um inquérito por questionário, este submetido ao prévio estudo de pré-teste junto de cinco potenciais inquiridos (dois com experiência em IG, um em SGQ e dois com experiência em ambos) (Hill & Hill, 2002, p. 166), composto por oito partes. A primeira, destinada à caracterização sociodemográfica, e as restantes – respondidas através de uma escala de *Likert* de cinco pontos (“1” = Discordo totalmente a “5” = Concordo totalmente) ou de uma resposta de breve desenvolvimento – norteadas para a avaliação da perceção dos seguintes aspetos da IG: contexto (Parte 2); tarefas do próprio (Parte 3); planeamento de atividades (Parte 4); recursos (Parte 5); apoio (Parte 6); avaliação de desempenho (Parte 7); melhoria (Parte 8).

A estatística descritiva (frequência, moda, mediana, média e desvio padrão), foi efetuada com recurso a *Excel*. A análise de conteúdo das entrevistas foi realizada com recurso ao predito por Sarmento (2013, pp. 53-66), baseando-se a análise documental em *Flick* (2009, pp. 231-237).

4. INSPEÇÕES-GERAIS DAS FORÇAS ARMADAS

Este capítulo destina-se a analisar os dados referentes às IG dos três ramos – missão, orgânica e atribuições; enquadramento estratégico; atividades, metodologias e requisitos de formação; responsabilidades no âmbito do RGPC; e perceção dos colaboradores – e responder à QD1.

4.1. MISSÃO, ORGÂNICA E ATRIBUIÇÕES

Ao contrário das IG descritas no §2.1.1.1, as IG dos ramos das FFAA não dependem diretamente de um(a) Ministro(a), estando subordinadas aos respetivos

CEM e sendo chefiadas por um oficial general, na situação de reserva, designado Inspetor-Geral (Decretos-Regulamentares n.º 10/2015, n.º 11/2015 e n.º 12/2015, de 31 de julho).

Partindo de missões semelhantes (Tabela 5), apresentam algumas diferenças nas competências legalmente atribuídas (Tabela 6), que se acentuam nas respetivas orgânicas.

Tabela 5 – Missão das IG dos ramos

Ramo	Decreto Regulamentar n.º	Missão
Marinha	10/2015	Apoiar o CEMA no exercício da função de controlo e avaliação, designadamente através da realização de inspeções e auditorias.
Exército	11/2015	Apoiar o CEME no exercício da função de controlo e avaliação, designadamente através da realização de inspeções e auditorias.
Força Aérea	12/2015	Apoiar o CEMFA no exercício da função de controlo e avaliação e na prevenção e investigação de acidentes.

Fonte: Adaptado a partir do Decreto-Regulamentar 10/2015, de 31 de julho, do Decreto-Regulamentar 11/2015, de 31 de julho e do Decreto-Regulamentar 12/2015, de 31 de julho.

Tabela 6 – Competências das IG dos ramos

Competências	IGM	IGE	IGFA
Executar auditoria e inspeção	X	X	X
Programar, coordenar e controlar todas as atividades de auditoria e inspeção			X
Avaliar eficácia e eficiência das U/E/O ou atividades do ramo		X	X
Acompanhar/avaliar/fiscalizar o cumprimento de normativos internos e externos	X	X	X
Acompanhar implementação das recomendações resultantes da ação inspetiva ou de auditoria	X	X	X
Elaborar doutrina, diretivas, estudos, e outra documentação sobre a atividade inspetiva/auditoria	X		
Colaborar na elaboração de normativos sobre SM, SST e PA		X	
Articular-se com entidades externas de inspeção e auditoria	X	X	X
Contribuir para o Controlo Interno do ramo	X	X	
Gerir sistemas de informação de apoio à atividade inspetiva	X	X	
Gerir sistemas de informação de apoio à proteção de dados pessoais		X	
Realizar avaliação do sistema de inspeções			X
Inspecionar/auditar U/E/O	X	X	X
Realizar auditorias sobre proteção de dados		X	
Avaliar e propor certificação de forças		X	

[Cont.]

Monitorizar o cumprimento do PPR e elaborar relatório de execução	X	¹⁹
Efetuar intercâmbio com outras Forças Aéreas sobre segurança de voo		X
Manter o funcionamento do sistema de audiência do pessoal do ramo		X

Legenda: Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR); Proteção Ambiental (PA); Segurança e Saúde no Trabalho (SST); Segurança Militar (SM); Unidades, estabelecimentos ou órgãos (U/E/O).

Fonte: Adaptado a partir do Decreto-Regulamentar 10/2015, de 31 de julho, do Decreto-Regulamentar 11/2015, de 31 de julho e do Decreto-Regulamentar 12/2015, de 31 de julho.

Da análise das Tabelas 5 e 6, verifica-se que:

– Todas as IG têm competências de inspeção e auditoria (designadamente nas U/E/O), de seguimento das recomendações identificadas nessas atividades, de verificação de conformidade com normativos internos e externos, e de responsabilidade de articulação com entidades de inspeção e auditoria externas;

– Apenas a IGM e a IGE têm competências expressas no âmbito do controlo interno, e da gestão dos sistemas de informação de apoio à atividade inspetiva;

– A IGE e a IGFA comungam as responsabilidades de avaliar a eficácia e eficiência das U/E/O ou atividades do ramo, monitorizar o cumprimento do PPR e elaborar os relatórios da sua execução.

– Existem especificidades em cada IG:

- IGM: (i) divide-se em dois departamentos (organização e processos, de carácter transversal, e as áreas específicas de Segurança no Trabalho e Ambiente) e (ii) tem atribuições de inspeção e auditoria ao nível da doutrina;
- IGE: (i) apresenta uma área para cada tipo de inspeção; (ii) tem competências na elaboração de normativos – Segurança Militar (SM), Segurança e saúde no Trabalho (SST) e Proteção Ambiental (PA) e na proteção de dados, ao nível da auditoria e da gestão do sistema de informação; e (iii) é a única IG que avalia e propõe certificação de Forças;
- IGFA: (i) está organizada por áreas funcionais; (ii) é responsável pela inspeção do sistema de inspeções e pelo sistema de audiência do pessoal; e (iii) inclui o Gabinete de Prevenção de Acidentes (GPA), onde residem as responsabilidades ao nível da segurança de voo.

¹⁸ A IGFA também tem esta competência, mas é-lhe atribuída no PPR da FA.

Adicionalmente, os três IG foram nomeados Encarregado da proteção de dados (EPD) do ramo respetivo, no âmbito do Regime Geral de Proteção de Dados (Decreto-Regulamentar 11/2015, de 31 de julho, EMFA, 2020, e Marinha Portuguesa, s.d.).

4.2. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO

A forma como a atividade das IG se manifesta nos documentos de gestão estratégica dos ramos é indicativa da visão que cada CEM tem para estes órgãos (Figura 4), sendo que a atividade da: (i) IGM, concorre para a prontidão; (ii) IGE, é relevante para a eficácia operacional e para a imagem e reputação do Exército; e (iii) da IGFA, se enquadra na vertente da gestão.



Figura 4 – Enquadramento estratégico da atividade das IG

Fonte: Adaptado a partir de EMFA (2023a); de Exército Português (2024a) e de Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada (2022).

4.3. ATIVIDADES, METODOLOGIA E FORMAÇÃO

Decorrente do seu enquadramento estratégico, e alicerçado em publicações internas, as IG desenvolvem a sua atividade de forma distinta.

No Exército e na FA a maior parte da atividade materializa-se através de inspeções de carácter vertical a unidades, designadas, respetivamente, de Inspeções Gerais ou Globais. Estas ocorrem em intervalos de tempo pré-definidos, são essencialmente de verificação de conformidade de requisitos, recorrendo a listas de verificação, e abarcando todas as áreas de atividade, e.g.: pessoal, SM, operações, finanças, etc. (EMFA, 2023c e Exército Português, 2015). Esta verificação é objetiva, por estar associado a cada item o normativo, e ser obrigatória a identificação do desvio, caso exista (J. Branco, entrevista presencial, 11 de março de 2024, e R. Carmo, entrevista presencial, 03 de março de 2024).

Já na Marinha, atividade da IGM é essencialmente de auditoria de processo, de carácter transversal, baseada no risco, seguindo a metodologia de auditoria interna do *Institute of Internal Auditors* (IIA), detendo esta a exclusividade de auditoria no ramo, o que está a ser vertido na revisão ao seu manual (D. Carvalho, entrevista presencial, 08 de março de 2024).

Existem, no entanto, outros tipos de atividades. Na Marinha fazem-se também auditorias de conformidade, designadamente financeiras e de SM para responder a requisitos legais (D. Carvalho, op. cit.). No Exército estão previstas: (i) Inspeções de Processos Programas e Sistemas, tipicamente a pedido da chefia; (ii) Inspeções Técnicas, que podem incidir sobre qualquer das áreas das Inspeções Gerais, ou sobre áreas específicas como a SST ou a Proteção de Dados, cuja prática está a ser vertida na revisão ao seu manual; e (iii) Inspeções Operacionais, para avaliar e propor a certificação de Forças (Exército Português, 2015). Na FA (EMFA, 2023c) estão previstas: (i) Inspeções a Programas e Sistemas, também a pedido da chefia (tendo a última sido realizada antes de 2016) (R. Marques, entrevista presencial, 04 de março de 2024); (ii) Inspeções de Gestão, específicas sobre a ação de comando; (iii) Inspeções de Execução, de carácter setorial e técnico; (iv) Visitas de Acompanhamento, no seguimento de Inspeções Globais; e (v) Inspeções ao Sistema de Inspeção da FA. A IGFA é a única IG que desenvolve atividade no âmbito da prevenção de acidentes, com destaque para a segurança de voo, uma competência que, segundo R. Marques (op. cit.) é discutível, não estando atribuída ao órgão de inspeção noutras Forças Aéreas.

Em matéria de formação frequentada pelos colaboradores das IG, notam-se também diferenças, decorrentes das atividades desenvolvidas (Figura 5).

FORMAÇÃO		
IGM	IGE	IGFA
<ul style="list-style-type: none"> •Necessárias várias competências por cargo •Necessárias várias formações por competência •Toda a formação em entidades externas 	<ul style="list-style-type: none"> •Todos os inspetores: programa de familiarização interno de duas semanas •Áreas técnicas (SST, RGPD): formação específica, em entidades externas •Plano de formação anual por entidades externas incluindo auditoria e gestão do risco 	<ul style="list-style-type: none"> •Todos os inspetores: Curso de auditoria (norma ISO 19011), complementado com módulo de inspeções, ministrados internamente •GPA: formação específica ministrada internamente

Figura 5 – Formação nas IG

Fonte: Adaptado a partir de D. Carvalho (op. cit.) de J. Branco (op. cit.), de J. Paulo (entrevista presencial, 11 de março de 2024), de P. Abreu (entrevista por *email*, 21 de abril de 2024), de V. Lourenço (entrevista presencial, 04 de março de 2024) e de R. Marques (op. cit).

4.4. RESPONSABILIDADES NO ÂMBITO DO RGPC

A suprarreferida publicação do RGPC trouxe obrigações aos ramos – por serem entidades com mais de 50 trabalhadores – descritas no § 2.1.1.1, em concreto, a existência de um SCI. Neste contexto, a Marinha e o Exército adotaram manuais dedicados ao controlo interno e a FA utilizou normativos já existentes, incluindo o seu PPR, tendo os três ramos adotado o modelo das três linhas do IIA para gestão dos riscos – designadamente os de corrupção e infrações conexas – sendo atribuído a cada IG o papel de terceira linha que é o da auditoria interna (Estado-Maior da Armada, 2023; EMFA, 2023b; e Exército Português, 2024b; I. Alves, entrevista presencial, 06 de março de 2024). O IGFA foi ainda nomeado responsável pelo PCN (Despacho n.º 48/2023, de 26 de junho, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea).

4.5. PERCEÇÃO DOS COLABORADORES

Alicerçado nas dimensões do modelo de análise (Quadro 1), estudou-se a perceção que os colaboradores têm do funcionamento das IG, através da análise das respostas ao questionário, e das entrevistas, respetivamente identificados como inquiridos e entrevistados.

4.5.1. Ciclo PDCA

Contexto. A percepção dos *inquiridos* situou-se acima do ponto médio¹⁹ ($3,8 < M < 4,3; 0,5 < DP < 0,9$)²⁰ o que é indicador do seu conhecimento acerca do contexto interno e externo, cliente, partes interessadas, produtos e requisitos. Adicionalmente, a totalidade dos *entrevistados* identificou o cliente das IG como o CEM do ramo, sendo que 89% considerou que as unidades auditadas também são clientes, cujo feedback é recebido através do despacho no relatório de inspeção – CEM – e do contraditório ao mesmo – unidades. No entanto, todos eles (100%) reconheceram também que não é realizada a identificação do contexto interno e externo, com o *entrevistado* da IGM a considerar que tal não faz sentido, uma vez que advém da Diretiva Estratégica, e os da IGFA de que seria benéfico fazer, mas faltam recursos humanos (RH) para tal.

Liderança. Abordado nas entrevistas o foco no cliente – uma vez que os restantes aspetos só assumem relevância para organizações que já têm SGQ –, o *entrevistado* da IGM referiu tal não fazer sentido, uma vez que esta audita para o CEMA, os da IGE consideraram que é materializado na monitorização das recomendações em aberto, e os da FA na recente revisão ao Manual da IGFA.

Planeamento. A percepção dos *inquiridos* situou-se acima do ponto médio ($3,8 < M < 4,4; 0,6 < DP < 0,9$), sendo indicador de que estes têm conhecimentos acerca do: (i) planeamento de atividades, com 73% deles a identificarem, inclusive, a metodologia como oportunidade de melhoria (OM); e (ii) tratamento de oportunidades, novamente com 29% a referirem a metodologia como uma OM, que, de acordo com os entrevistados da FA, deveria ter tratamento sistemático.

Suporte/RH. A percepção dos *inquiridos* sobre a existência dos RH necessários, situa-se um pouco abaixo do ponto médio e é pouco convergente ($M=2,6; DP=1,0$), com 33% a considerarem que os RH são desadequados e 22% adequados. Já quanto à melhoria da identificação de pessoas e infraestruturas, 63% dos *inquiridos* identificou como OM os RH.

Outro Suporte. A percepção dos *inquiridos* situou-se perto do ponto médio ($3,0 < M < 3,3; D.P=1,0$) nas questões da adequabilidade da formação e da comunicação, o que poderá indiciar uma tanto uma ligeira insatisfação com a mesma, como não-comprometimento com a resposta, não sendo possível extrair

¹⁹ Na escala de Likert de 5 pontos utilizada, considera-se como ponto médio o “3”.

²⁰ Média (M); Desvio Padrão (DP).

uma conclusão. Nas questões concernentes a acessibilidade da informação, definição de competências, contributos e impacto das funções de cada um, e gestão documental, a percepção ($3,6 < M < 4,1; 0,6 < DP < 0,8$) situou-se acima do ponto médio. Ainda assim, a documentação e a metodologia são identificadas como OM para acesso ao conhecimento por 50% dos *inquiridos* e à comunicação (67%), respetivamente. A maioria dos *entrevistados* (78%) considerou que toda a informação está disponível, e quanto à comunicação, apenas os respondentes da FA identificam OM no tratamento de aspetos sensíveis das anomalias.

Operacionalização. Nas questões sobre disponibilidade de recursos, formação recebida e uso da opinião do próprio para determinar não-conformidades, as respostas situam-se perto do ponto médio ($2,8 < M < 3,4; 1,0 < DP < 1,1$), o que não permite concluir sobre a percepção dos colaboradores relativamente a estes tópicos. Já nas questões referentes a recurso à opinião de terceiros para a determinação de não-conformidades e pressão sentida para não as identificar ($1,8 < M < 2,5; DP = 0,9$) a percepção situa-se abaixo do ponto médio, o que sugere um sentimento de ação independente e imparcial. Nas questões sobre entradas, saídas, impacto, oportunidades e requisitos de execução das tarefas ($3,6 < M < 4,2; 0,7 < DP < 0,9$) a percepção está acima do ponto médio, concluindo-se pelo conhecimento dos *inquiridos* sobre esses tópicos.

Avaliação do Desempenho. As respostas situaram-se perto do ponto médio ($3,1 < M < 3,4; 0,8 < DP < 1,0$), o que, *persi*, não permite concluir se existe desconhecimento sobre o assunto. No entanto, observando as respostas abertas sobre OM neste tópico, verifica-se que 50% dos *inquiridos* identificam aspetos metodológicos. Já os *entrevistados* da FA mencionaram que está prevista a avaliação do sistema de inspeções, IGFA, mas que ainda não foi feita, o da Marinha que é feita através da implementação das recomendações, e os do Exército que não está prevista.

Melhoria Contínua. Nas questões sobre documentação e avaliação periódica das OM ($3,7 < M < 3,6; 0,6 < DP < 0,7$), a percepção situa-se acima do ponto médio, pelo que se conclui que os colaboradores têm a percepção de que as OM são documentadas e que se procura e promove a melhoria contínua. Nas restantes questões as respostas situam-se perto do ponto médio ($3,3 < M < 3,4; 0,7 < DP < 0,7$), sendo identificadas algumas OM pelos *inquiridos*, mas sem que nenhuma das respostas chegue aos 50%. Já 67% dos *entrevistados* dizem que se faz melhoria – os da FA consideram que tal devia ser sistematizado – e 89% referem que seria vantajosa a interação com as IG dos outros ramos.

De referir que, nas questões de resposta aberta do questionário, os **aspectos metodológicos** são identificados como OM em todas elas, seguidos da **formação**, em oito das dez questões.

4.5.2. Abordagem por processos

O *entrevistado* da IGM referiu que a AP acarreta muitos benefícios, que os processos da própria IGM são abordados na formação, e estão vertidos no manual, sendo este último aspeto também respondido pelos *entrevistados* da IGE. Os *entrevistados* da IGFA e IGM identificaram como OM o mapeamento de todos os processos, sendo que os da IGFA reconheceram ser necessário incremento de RH para tal.

4.5.3. Pensamento baseado em risco

Nas questões sobre o conhecimento dos riscos associados às tarefas realizadas, tratamento de riscos na respetiva IG e existência de procedimento para o reporte de riscos, as respostas acima do ponto médio ($4,0 < M < 4,2$; $0,5 < DP < 0,8$) sugerem que os *inquiridos* conhecem os riscos associados às suas tarefas, e que consideram que estes são reportados e tratados. A totalidade dos *entrevistados* respondeu que o PBR é utilizado em todas as atividades das IG, não identificando OM. Na Marinha, a atividade principal é a auditoria de processo baseado em risco (D. Carvalho, op. cit). No Exército, todas as recomendações efetuadas pela IGE incluem a avaliação do risco (P. Duarte, entrevista presencial, 11 de março de 2024), o que também acontece na FA, tal como referido por J. Ferreira (entrevista presencial, 04 de março de 2024).

4.6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RESPOSTA À QUESTÃO DERIVADA 1

Do analisado e em resposta à QD1, “*Como é que se caracteriza o modelo de funcionamento atual das Inspeções-Gerais das Forças Armadas?*”, conclui-se que, pese embora partirem de missões praticamente idênticas, as competências legalmente atribuídas às IG das FFAA apresentam algumas diferenças, que se acentuam nas orgânicas adotadas. Dito por outras palavras – e tendo presente que cada IG desenvolve atividades diferentes, consoante o enquadramento estratégico atribuído e respetivos manuais internos, com nova convergência na atribuição do papel de terceira linha (do modelo das três linhas do IIA) no âmbito do RGPC

–, o modelo caracteriza-se por ser heterogêneo (com OM focadas, sobretudo, na metodologia, na formação e RH), ao incorporar especificidades dos ramos, que se refletem no funcionamento das IG, designadamente na(o):

- Marinha (IGM), com auditorias de processo baseado no risco, de caráter transversal, segundo metodologia do IIA, e exclusividade de auditoria no ramo;
- Exército (IGE), com inspeções verticais às unidades territoriais, auditorias de proteção de dados, e avaliação e proposta para certificação de Forças;
- FA (IGFA), com inspeções verticais às unidades base, à prevenção de acidentes e à segurança de voo.

5. IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE NAS FORÇAS ARMADAS

O presente capítulo, alicerçado na análise das respostas às entrevistas aos responsáveis por SGQ em U/E/O das FFAA, destina-se a identificar os benefícios e dificuldades da sua implementação - autonomizando-se a certificação, a interação com as respetivas IG, as OM e lições aprendidas – e responder à QD2.

Todos os entrevistados referiram que as suas U/E/O avançaram para a implementação de SGQ por iniciativa própria, especificamente: o Instituto Hidrográfico, motivado pelo facto das restantes instituições pertencentes à Organização Hidrográfica Internacional já possuem um SGQ certificado (M. Pinto, entrevista por *email*, 20 de março de 2024); o Colégio Militar, movido pela necessidade de transmitir confiança às partes interessadas (J. Torres, entrevista por *email*, 15 de março de 2024); o Centro de Informação Aeroespacial do Exército, com objetivo de atrair potenciais clientes (R. Teodoro, entrevista presencial, 22 de março de 2024); o Comando da Logística da Força Aérea (CLAF), como melhoria na forma de trabalhar que tal sistema aporta à organização (J. Nogueira, entrevista presencial, 6 de março de 2024).

5.1. BENEFÍCIOS

Implementação. Os benefícios mais frequentemente identificados quanto à implementação dos SGQ reportam-se a “conhecimento dos processos” (43%), “monitorização dos processos” (43%) e “melhoria contínua” (43%), considerando M. Pinto (entrevista por *email*, 20 de março de 2024) que “o conhecimento dos processos, das regras, [...] e respetivas responsabilidades [permite] implementar correções de forma mais eficiente, bem como a correção eficaz de não-conformidades”.

Adicionalmente, tem-se a definição clara da organização interna, com momentos ao longo do ano em que se monitoriza a evolução dos processos (R. Teodoro, entrevista presencial, 22 de março de 2024) e/ou a “possibilidade de desencadear ações, tendo em vista a melhoria contínua do desempenho e dos serviços prestados” (J. Torres, entrevista por *email*, 15 de março de 2024). Associando os benefícios aos requisitos da norma, a maioria dos respondentes considerou benéfico o requisito §5-Liderança (86%), seguido dos requisitos §6-Planeamento (71%), §8-Operacionalização (71%) e §9-Avaliação do Desempenho (71%).

Abordagem por processos. Percebida por 57% dos respondentes como benéfica, devido à “atribuição de responsabilidades”, seguindo-se a “diminuição de produto não-conforme” (43%) e, com menos expressão (29%), a “otimização de recursos” e a “integração de novos elementos”. Como outras vantagens, foram referidas o facto da AP permitir segmentar a gestão das várias atividades e identificar os intervenientes (P. Pimentel, entrevista por *email*, 28 de fevereiro de 2024) e responsabilizar o gestor de cada processo, motivando-o a apresentar resultados (G. Santos, entrevista presencial, 25 de março de 2024).

Pensamento baseado em risco. A totalidade dos respondentes identificou a “antecipação de problemas” como benefício, ao permitir identificar potenciais fontes de problemas, antecipar estratégias de mitigação dos riscos e garantir que a organização os toma em consideração em todas as atividades (P. Pimentel, op. cit.; R. Teodoro, op. cit.).

Envolvimento da liderança. Sendo o benefício da implementação de SGQ que, conforme supradito, reuniu maior consenso entre os respondentes, as razões de tal suceder dispersam-se pelos aspetos da “monitorização dos processos”, “objetivos” e “recursos” (áreas que obtiveram mais do que uma resposta).

Integração com outros Sistemas de gestão. O benefício identificado por 80% dos respondentes foi o da “economia de esforço”, que, G. Santos (op. cit.) e R. Teodoro (op. cit.), concretizaram no facto da similitude estrutural das normas de vários sistemas de gestão, permitir a sua implementação em mais do que um deles, com um acréscimo de esforço quase nulo.

5.2. DIFICULDADES

Implementação. A principal dificuldade, identificada por 71% dos respondentes, foi o “envolvimento dos colaboradores”, seguindo-se-lhe o “envolvimento da gestão de topo” e “falta de RH” (57% em ambas), o que, segundo

P. Pestana (entrevista por *email*, 15 de março de 2024) reflete-se no esforço em manter todos os colaboradores envolvidos, dado o seu escasso número e o elevado grau de rotatividade. Ao enquadrar as dificuldades nos requisitos da norma destacam-se o §7-Suporte e o §4-Contexto da organização (para 71% e 57% dos respondentes, respetivamente).

Abordagem por processos. Com exceção de dois respondentes, os restantes identificam algumas dificuldades, tais como o facto de consumir tempo (R. Teodoro, *op. cit.*) ou a necessidade de todos os colaboradores entenderem o contexto organizacional (P. Pestana, *op. cit.*).

Pensamento baseado em risco. Apenas duas dificuldades receberam mais do que uma resposta (33%), designadamente “contexto da organização” e “consome tempo”.

Envolvimento da liderança. A maioria dos respondentes (75%) identificou “consciencialização” como o maior obstáculo neste requisito, que, segundo J. Nogueira (*op. cit.*), torna-se particularmente difícil efetivar porque a rotatividade nesses cargos e o volume de tarefas desempenhadas em simultâneo, levam a que o pouco tempo disponível seja dedicado às tarefas com impacto direto na operação dos meios. Foi ainda identificado por 71% dos respondentes o facto da liderança não ter forma de assegurar os RH necessários.

5.3. CERTIFICAÇÃO

Da análise dos resultados, concluiu-se que o motivo pelo qual as U/E/O avançaram para a certificação dos seus SGQ é o mesmo que as levou à implementação, designadamente, e conforme identificado por 60%, os benefícios para a “relação com o cliente”, figurando, com efeito como o único SGQ que não é certificado, o que não tem clientes externos às FFAA (i.e., o do CLAFSA). As maiores dificuldades (60%) prendem-se com “falta de RH” e a “rotatividade de RH”.

A um nível complementar, é de salientar que todos os respondentes identificaram vantagens em ter um SGQ implementado, mesmo sem obter a sua certificação, por preconizar a “AP” (57%) e de permitir o “planeamento de atividades” (29%).

5.4. INTERAÇÃO COM A INSPEÇÃO-GERAL DO RAMO

A maioria dos respondentes (71%) considerou que os processos do seu SGQ não são auditados nem inspecionados pela IG do ramo, versus 29%, que os

percebeu como sendo inspecionados, e, de entre estes últimos: um afirmou que a IG solicita a documentação dos SGQ; e outro, que não solicita.

Adicionalmente, 67% considerou não existir duplicação nas ações desenvolvidas nas suas U/E/O pelas respetivas IG.

Do ponto de vista dos colaboradores das IG, os da IGM e da IGFA referiram que os documentos dos SGQ são utilizados, sendo apenas identificada duplicação de tarefas na IGFA, o que J. Nogueira (op. cit.) corroborou, referindo a atual duplicação de tarefas entre o SGQ do CLAFA e a IGFA, e identificando a eliminação dessa duplicação como OM.

5.5. OPORTUNIDADES DE MELHORIA E LIÇÕES APRENDIDAS

De entre as diferentes OM na implementação dos SGQ que foram identificadas, a mais respondida (43%), foi a “consciencialização”, seguida pela “liderança” (29%).

No que respeita:

- Ao envolvimento da liderança, 57% não identificou OM;
- À interação com as IG, 40% dos respondentes não identificou OM e outros 40% consideraram que estas deveriam passar a fazer auditorias em vez de inspeções. Atentas as definições de inspeção e auditoria apresentadas no § 2.1.1.1, verifica-se que a auditoria é uma atividade mais complexa, que vai para além da verificação de conformidade, sendo que a própria IGDN realiza auditorias e não inspeções (D. Carvalho, op. cit.).

Quanto às lições aprendidas:

- Começar pelos processos principais” foi o aspeto mais mencionado na implementação (43%), e na certificação, foram o “envolvimento da gestão de topo” e o “envolvimento dos colaboradores” (ambos com 33% das respostas);
- A totalidade dos entrevistados percebeu como necessária formação para a implementação de um SGQ, descendo para 50% quando se fala da certificação;
- A assessoria para implementação de um SGQ, no caso da implementação, 43% a respondeu ser uma necessidade e outros 43% a ser apenas necessário se não houver RH suficientes. Percentagens que, no caso de certificação, passaram a 50% e 33%.

5.6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RESPOSTA À QUESTÃO DERIVADA 2

Da análise supra, e em resposta à QD2, “*Quais os benefícios e dificuldades na implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade nas Forças Armadas?*”, conclui-se que,

– Os benefícios advêm, principalmente, do requisito §5-*Liderança*, seguidos pelos requisitos §6-*Planeamento*, §8-*Operacionalização* e §9-*Avaliação do desempenho*, bem como pela atribuição de responsabilidades e possibilidade de antecipar problemas, associados à AP e ao PBR, respetivamente. A economia de esforço é outro benefício a ter em conta para a integração com outros sistemas de gestão. Adicionalmente, os benefícios da certificação estão associados a clientes externos, foi consensual a existência de benefícios da implementação de SGQ, mesmo sem obter a sua certificação, e constatou-se a perceção de duplicação de tarefas na interação com a IG do ramo apenas na FA.

As dificuldades sentem-se mais nos requisitos §7-*Suporte* e §4-*Contexto da organização*, com destaque para o envolvimento dos colaboradores, sendo que, ao nível do envolvimento da liderança, sobressaem a consciencialização e a dificuldade de disponibilizar os RH necessários. A implementação de SGQ requer formação, e possivelmente assessoria.

6. PROPOSTA PARA A ADOÇÃO DE MEDIDAS DOS SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE NAS INSPEÇÕES-GERAIS DAS FORÇAS ARMADAS, E RESPOSTA À QUESTÃO CENTRAL

No âmbito deste capítulo, serão elencadas medidas/ações concretas, enquadradas pelos princípios e requisitos dos SGQ, em detrimento da apresentação de uma proposta de desenvolvimento de um SGQ com vista à certificação. Esta abordagem encontra-se fundamentalmente alicerçada nas evidências analisadas no §5.3, no qual se verificou que a implementação de SGQ foi salientada como apresentando vantagens, mesmo sem a certificação, já que esta última é benéfica para U/E/O com clientes externos, o que não é o caso das IG. A este respeito, refira-se também o caso da IGDN, que implementou um SGQ, certificado em 2017, mas não renovado em 2023, continuando, ainda assim, a manter e a utilizar o sistema por considerar que existem vantagens em utilizar os processos e procedimentos desenvolvidos nesse âmbito (R. Carola, entrevista presencial, 16 de novembro

de 2023). Adicionalmente, C. Cândido (entrevista presencial, 08 de abril de 2024), considerou importante avaliar criteriosamente o valor acrescentado da certificação no setor estatal, uma vez que é o próprio Estado a “entidade-garante” do cumprimento das normas e requisitos.

6.1. DESENVOLVIMENTO DAS MEDIDAS

Para que as medidas desenvolvidas sejam aplicáveis às três IG, e fazendo uso da lição aprendida na implementação de SGQ - começar pelos processos principais - a análise focou-se no ponto de convergência do modelo de funcionamento destas, i.e., na atribuição do **papel de terceira linha**, referente ao *Modelo das Três Linhas* do IIA (Figura 6), já que o desenvolvimento de medidas aplicáveis às práticas mais idiossincráticas a cada IG carece de estudos setoriais. Em concreto, ao papel da auditoria interna (o da terceira linha), definido como:

uma atividade independente, de garantia e de consultoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização. Assiste a organização na consecução dos seus objetivos, através de uma abordagem sistemática e disciplinada, para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, controlo e governação. (IIA, s.d.)

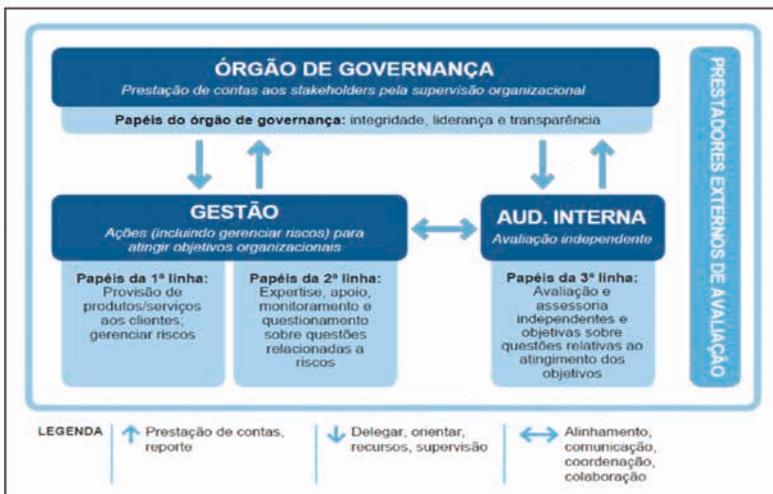


Figura 6 – Modelo das três linhas do IIA

Fonte: IIA (2020).

Desta forma, os órgãos de terceira linha são independentes, tanto da gestão, como dos de primeira (quem executa e apoia) e de segunda (órgãos que assistem na gestão do risco), isentando-os de executar ou ter responsabilidades sobre qualquer processo – segregação de funções – a fim de poderem depois auditar (IIA, 2020). O IIA estabelece, no seu normativo, os requisitos a que devem obedecer os órgãos de terceira linha, o planeamento, a condução e avaliação das atividades de auditoria interna (IIA, s.d.).

Na análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) (cfr. predito por Carapeto & Fonseca, 2014, pp. 168-173) efetuada para o desenvolvimento das medidas a propor (Figura 7) – que se enquadra no requisito §4-Contexto da organização dos SGQ e em que para cada uma das M desenvolvidas são indicados os princípios e requisitos dos SGQ aplicáveis –, salienta-se, no plano:

– Externo, influenciado pelo RGPC, o facto de as oportunidades se relacionarem com a adoção do modelo das três linhas, e as ameaças com a possibilidade de auditorias externas²¹ antes deste estar completamente implementado;

– Interno, o facto de as *vulnerabilidades* seguirem as OM identificadas no funcionamento atual das IG (QD1), bem como as dificuldades percebidas na implementação de SGQ nas FFAA (QD2), enquanto as potencialidades advêm dos benefícios dessa mesma implementação (QD2).

²¹ As auditorias externas às FFAA são efetuadas pela IGDN e pelo Tribunal de Contas.

		AMBIENTE INTERNO	
		Potencialidades: + • Envolvimento da liderança • Planeamento • Operacionalização • Avaliação do desempenho	Vulnerabilidades: - • Falta de RH • Rotatividade dos RH • Falta de formação • Metodologia
AMBIENTE EXTERNO	Oportunidades: + • Adoção do modelo das 3 linhas • Papel de 3.ª linha para as IG	M1: Mapeamento dos processos de planeamento, condução e avaliação da atividade de 3.ª linha (§5, §8, §9, AP, PBR)	M3: Identificação e apresentação ao CEM das necessidades de RH para atividades de 3.ª linha (§5, §7) M4: Formação na metodologia do IIA de auditoria interna (§7)
	Ameaças: - • Auditorias externas antes do modelo das 3 linhas estar completamente implementado	M2: Estudo sobre a necessidade e implicações da segregação de funções da IG enquanto entidade de 3.ª linha (§5, §4, AP)	M5: Troca de experiências entre as IG (§7, §8) M6: Contratar assessoria externa (§7, §8)

Legenda: Abordagem por processos (AP); Medida (M); Pensamento baseado em risco (PBR).

Figura 7 – Análise SWOT e medidas propostas

6.2. AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS

Com base na análise da avaliação efetuada pelos três IG às medidas (M) desenvolvidas, de acordo com as provas da estratégia de Ribeiro (2009, pp. 190-195), designadamente: (i) adequabilidade, face aos objetivos; (ii) exequibilidade, face aos recursos disponíveis; e (iii) aceitabilidade face aos custos para atingir os objetivos – surge como relevante rever três medidas (M1, M2 e M3), adotar de forma direta duas (M4 e M5) e integrar noutras medidas a M6. Em termos de:

– M1:

- O IGM (C. Cândido, op. cit.): (i) referiu como fundamental o mapeamento de processos é considerando, contudo, necessário começar pelos processos da terceira linha, com a prioridade a ir para os processos mais críticos do ramo; (ii) validou a M1 nos critérios da adequabilidade e aceitabilidade; e (iii) quanto à exequibilidade, considerou, por ser um processo moroso, a necessidade de recorrer a serviços externos, dado os recursos internamente disponíveis concorrerem para que a tarefa demorasse demasiado tempo;

- O IGE (P. Abreu, entrevista por *email*, 21 de abril de 2024), referiu que a medida se encontra implementada, inferindo-se pela validação nos três critérios,

podendo, ainda, sofrer “revisões e ajustamentos que se venham a mostrar necessários”;

- O IGFA (A. Temporão, entrevista presencial, 03 de abril de 2024), considerou que as atividades da terceira linha, no imediato, foram absorvidas pelas que a IGFA já desenvolve, mas que para se passar a realizar auditorias horizontais, a medida é adequada e aceitável, mas não exequível, pela falta de RH para tal;

- Propõe-se, pela análise conjunta de todas as evidências recolhidas, a seguinte reformulação: *proceder ao mapeamento, ou melhoria do mapeamento existente, dos processos de planeamento, execução e avaliação das atividades de terceira linha, de forma coerente com o restante mapeamento dos processos críticos do ramo, avaliando a necessidade de contratação externa.*

– M2:

- O IGM (C. Cândido, op. cit.), (i) validou a medida nos três critérios, referindo até que, no sentido de manter a segregação de funções, a responsabilidade pela emissão dos normativos relativos a SST que residia na IGM foi recentemente transferida para outro órgão, e (ii) que o facto do IGM ser o EPD do ramo poder colidir com a referida segregação;

- O IGE (P. Abreu, op. cit.) (i) considera a medida adequada, não fazendo menção específica à exequibilidade ou aceitabilidade, (ii) refere que, no momento, não foram identificadas quaisquer ameaças à segregação de funções;

- O IGFA (A. Temporão, op. cit.), (i) considera a medida adequada e exequível, referindo que a segregação já existe, uma vez que a IGFA depende diretamente do General CEMFA e não executa nenhum processo, mas reconhece que o facto de recorrer a inspetores externos, provenientes muitas vezes das Direções Técnicas, não ser a situação ideal; (ii) considera a medida não aceitável, por não contribuir para a solução, visto a falta de RH ser transversal à FA;

- Face ao exposto, para contornar a não aceitabilidade identificada pelo IGFA a M2 é revista para: *efetuar um estudo sobre a necessidade e implicações da segregação de funções da IG, enquanto entidade de terceira linha, para memória futura e evidência para entidades de auditoria externa.*

– M3:

- Os RH foram apontados como insuficientes por todos os IG;
- O IGFA (A. Temporão, op. cit.) considera esta medida adequada e exequível, mas não aceitável, uma vez que não está nas mãos dos CEM a sua resolução, por não terem a liberdade de recrutar militares ou contratarem civis livremente;

- O IGM (C. Cândido, op. cit.) (i) considera a medida desadequada, uma vez que os recursos que devem ser pedidos não são humanos, referindo que as atividades de terceira linha requerem um sistema de gestão que agregue não só as auditorias de processo, mas também a gestão do risco, sendo possível, com a tecnologia atual, incluindo a inteligência artificial que muitos dos controlos sejam automatizados - mesmo que os efetivos fossem suficientes - e que a tutela deveria suportar este sistema, da mesma forma que suporta o Sistema Integrado de Gestão; (ii) menciona que as estruturas de auditoria devem ser magras, pois os poucos RH disponíveis devem estar afetos na generalidade à operação;

- O IGE (P. Abreu, op. cit.) indicou que a medida está implementada, o que a valida nos três requisitos, uma vez que o CEME aprovou o quadro orgânico e o mapa do pessoal civil da IGE, complementando que, embora exista “vantagem em dispor de um efetivo algo mais volumoso, considera-se mais relevante a estabilidade e duração da sua presença”;

- Conclui-se, pois, que a M3 carece de revisão para endereçar a não aceitabilidade e a não adequabilidade referidas pelo IGM e pelo IGFA, respetivamente, para: *identificar e apresentar ao respetivo CEM as necessidades de recursos informáticos necessários para as atividades de terceira linha. Identificar e manter um registo das faltas de RH, para memória futura e evidência para entidades de auditoria externa.*

– M4:

- Todos os IG validaram a medida nos três critérios.
- O IGM (C Cândido op. cit.) referiu que os oficiais colocados na IGM passam por um plano de formação que inclui esta formação, em regime de outsourcing;
- O IGFA (A. Temporão op. cit.) considera importante investir na formação, sendo a metodologia do IIA algo a considerar;
- P Abreu (op. cit.) mencionou a existência de um plano de formação interna, de base anual, que inclui formação em auditoria por prestadores externos;
- Assim sendo, considera-se a M4 validada.

– M5:

- Esta medida foi unanimemente aprovada nos três critérios.
- O IGE (P. Abreu, op. cit.) considera “vantajosa a troca de informação com os homólogos designadamente na perspetiva de lições aprendidas e redução de erros”

- O IGM (C. Cândido, op. cit.) refere que a iteração entre as IG permite também a necessária coordenação para uma abordagem conjunta à tutela relativamente ao sistema de gestão necessário ao suporte das atividades de terceira linha;

- O IGFA (A. Temporão, op. cit.) refere a pertinência da troca de experiências, mesmo sabendo que existem especificidades em cada ramo;

- Por conseguinte, considera-se a M5 validada.

- M6:

- O IGM, (C. Cândido, op. cit.) considera a assessoria externa adequada, exequível e aceitável para no que respeita ao mapeamento de processos e à formação, uma vez que são atividades cuja falta de capacidade interna não compromete a normal operação do ramo;

- O IGFA (A. Temporão, op. cit.) não considera adequada assessoria externa para atividades de auditoria interna;

- O IGE (P. Abreu, op. cit.), embora considere a medida adequada e exequível, não perspectiva, para já, que seja necessário recorrer a contratação externa, alertando ainda para necessidade de, a esse respeito, se dever acautelar a devida reserva dos conteúdos disponibilizados a entidades externas, sobretudo os de natureza militar sensível, e apontando ainda os “elevados custos” e “tempo de resposta” que tal poderia acarretar;

- Dado que a aplicação desta medida, para a IGM, já se encontrar vertida na revisão da M1, e que tanto o IGFA como o IGE não perspectivam a sua necessidade, considera-se que a M6 não carece de permanecer como medida isolada.

6.3. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DOS SGQ NAS IG DAS FFAA

Face ao exposto, e em resposta à QC, “*Quais as medidas dos Sistemas de Gestão da Qualidade que podem melhorar as práticas das Inspeções-Gerais das Forças Armadas?*” – e considerando que as medidas M4 e M5 reuniram consenso nos três critérios, as M1, M2 e M3 careceram de revisão, e a M6 foi englobada na revisão da M1 –, conclui-se que, para a implementação plena do modelo das três linhas do IIA, se destaca o AP, o PBR e os requisitos §4-Contexto, §5-Liderança, §7-Suporte, §8-Operacionalização e §9-Avaliação do desempenho, materializados nas cinco medidas:

– M1, numa versão revista, refletida na (re)formulação *proceder ao mapeamento, ou melhoria do mapeamento existente, dos processos de planeamento, execução e avaliação das atividades de terceira linha, de forma coerente com o restante mapeamento dos processos críticos do ramo, avaliando a necessidade de contratação externa;*

– M2, numa versão revista, refletida na (re)formulação *efetuar um estudo sobre a necessidade e implicações da segregação de funções da IG, enquanto entidade de terceira linha, para memória futura, e evidência para entidades de auditoria externa;*

– M3, numa versão revista, refletida na (re)formulação, *identificar e apresentar ao respetivo CEM as necessidades de recursos informáticos necessários para as atividades de terceira linha. Identificar e manter um registo das faltas de RH, para memória futura e evidência para entidades de auditoria externa;*

– M4, *formação na metodologia do IIA de auditoria interna;*

– M5, *troca de experiências entre as IG.*

5. CONCLUSÕES

Na presença de uma conjuntura financeira desafiante, as organizações – incluindo as militares – têm sido levadas a criar estruturas para medição e controlo de parâmetros de avaliação do seu desempenho, o que, nas FFAA nacionais, encontra expressão, em cada ramo, na existência de uma IG em cada um dos ramos. Estes órgãos partilham a missão, definida em decreto regulamentar, de apoiar o respetivo CEM, no exercício da função controlo e avaliação. Desta forma, as IG detêm responsabilidades *ex ante* (controlo, potenciando medidas preventivas) e *ex post* (avaliação, promovendo medidas corretivas), que contribuem para o conhecimento do estado do ramo, necessário ao processo de gestão estratégica do mesmo.

Adicionalmente, as reformas operadas na administração pública vieram importar para os organismos estatais práticas e metodologias típicas da gestão empresarial, tais como a gestão da qualidade, passando os cidadãos a assumir o papel de clientes. A adoção de SGQ, é vista como uma decisão estratégica na procura da melhoria de desempenho. Estes sistemas, em particular os que seguem a norma ISO 9001, são amplamente utilizados em todos os setores, quer públicos quer privados, podendo ser ainda integrados com outros sistemas de gestão, tais como Sistemas de Gestão Ambiental e Sistemas de Gestão da Higiene e Segurança

no Trabalho. As FFAA também não são alheias a esta tendência, já que algumas U/E/O possuem SGA, com ou sem certificação.

Neste âmbito, foi propósito da presente investigação perceber que melhorias poderiam ser introduzidas no funcionamento das IG, designadamente através de medidas dos SGQ, e propor medidas (práticas) de implementação “no terreno”.

Usando um raciocínio indutivo, associado a uma estratégia mista e a desenho de pesquisa tipo estudo de caso, este estudo teve por objeto as IG (das FFAA) e delimitou-se: temporalmente, à atualidade, ou seja, ao período de 2023/2024; espacialmente, às IG das FFAA portuguesas; e em termos de conteúdo, às atribuições e atividades dessas mesmas IG.

Assim, o estudo do OE1, *“Caracterizar o modelo de funcionamento das Inspeções-Gerais das Forças Armadas”*, e resposta à associada QD1, alicerçou-se na análise documental e na análise estatística (descritiva) das respostas de 54 inquiridos ao questionário e ainda na análise conteúdo das entrevistas aos nove colaboradores das IG. Concluiu-se que o modelo de funcionamento comunga nalguns pontos, como seja a atribuição do papel de terceira linha, relativamente ao modelo das três linhas do IIA, adotado pelos três ramos na operacionalização das responsabilidades inerentes ao RGPC, mas caracteriza-se, também, por uma certa heterogeneidade, na medida em que reflete as idiossincrasias/especificidades de cada ramo, naturalmente refletidas nas atribuições consagradas em decreto regulamentar, nas estruturas orgânicas adotadas e na integração das atividades das IG nos documentos de gestão estratégica dos ramos. Em concreto, e de forma resumida, a IGM caracteriza-se por efetuar sobretudo auditorias de processo, baseadas no risco, segundo a metodologia do IIA e deter a exclusividade de auditoria no ramo; a IGE por ser a única IG que avalia a propõe certificação de forças, e a IGFA por ter a seu cargo a prevenção de acidentes, com destaque para a segurança de voo. Da perceção dos colaboradores retiram-se OM transversais no que respeita a metodologia, formação e RH.

Quanto ao OE2, *“Analisar os benefícios e dificuldades de implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade nas Forças Armadas”*, e resposta à correspondente QD2, ancorado em análise tanto documental como de conteúdo das entrevistas a sete responsáveis por SGQ de UEO das FFAA, concluiu-se que a certificação destes sistemas está intimamente ligada à existência de clientes externos às FFAA, mas que, ainda assim, são unanimemente reconhecidas vantagens na implementação de SGQ, mesmo nos casos em que não se procura a certificação. As evidências

permitiram também concluir que as principais: (i) vantagens, associadas à implementação destes sistemas, advêm do requisito §5-*Liderança, seguido pelos de §6-Planeamento, §8-Operacionalização e §9-Avaliação do desempenho*, e pela possibilidade tanto de atribuir responsabilidades como de antecipar problemas, que resultam da AP e do PBR, respetivamente; e (ii) dificuldades, se identificam mais com os requisitos §7-*Suporte e §4-Contexto da organização*. Por último, e de forma complementar, as lições aprendidas focam-se sobretudo na necessidade de iniciar a implementação de um destes sistemas pelos principais processos da organização, devendo a sua identificação ser o primeiro passo a dar nesse sentido.

Por último, o estudo do OG, *“Propor melhorias nas práticas das IG dos ramos das FFAA, através da adoção de medidas dos SGQ”*, e correspondente QC, teve por base de edificação, a fim de salvaguardar a aplicabilidade a todas as IG, um ponto de convergência no seu funcionamento - designadamente a adoção do modelo das três linhas do IIA pelos ramos, com a conseqüente atribuição do papel de terceira linha à IGM, IGE e IGFA. Para esse efeito foram, num primeiro momento a partir de uma análise SWOT, avançadas seis medidas, que, num segundo momento, se sujeitaram à avaliação/validação dos três IG, quanto à sua adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade. Dessa avaliação/validação resultou: (i) a validação, por unanimidade, de duas das medidas; (ii) a necessidade de rever três das medidas, e (iii) a integração de uma medida nas anteriores. Neste seguimento, o modelo final proposto congrega cinco medidas, aplicáveis por qualquer uma das IG dos três ramos, ainda que, em alguns casos, a sua implementação esteja condicionada pela disponibilização de recursos financeiros. Estas medidas passam, resumidamente, pelo mapeamento de processos, estudo sobre segregação de funções, levantamento das necessidades de recursos informáticos, registo das necessidades de RH, formação na metodologia de auditoria interna do IIA e troca de experiências entre a IGM, IGE e IGFA.

Os contributos para o conhecimento da presente investigação passam, assim, pelo facto de este ter permitido caracterizar o modelo de funcionamento da IGM, IGE e IGFA, a partir de uma análise metodologicamente validada da perceção dos seus colaboradores e das fontes documentais disponíveis, e elencar um conjunto de medidas pragmáticas e objetivas para a implementação plena do modelo das três linhas do IIA, usando medidas e princípios dos SGQ. Adicionalmente, contribuem também para o conhecimento o levantamento dos benefícios, dificuldades e lições aprendidas, que os responsáveis pelos SGQ das U/E/O incluídas no trabalho identificaram.

A principal limitação deste estudo, que lhe foi alheia e que não condicionou de forma alguma as evidências dele resultantes, prendeu-se com a predominância de inquiridos da FA. Situação que, mesmo sendo a amostra não-probabilística e intencional, se procurou mitigar com o “contraposto” da análise documental e a realização de entrevistas de confirmação/validação, e, desta forma, controlar a possível influência da variável estranha associada a um maior peso da percepção da realidade vivida na IGFA face à IGM e à IGE.

Quanto a estudos futuros, dada a forte componente heterogénea apresentada pelo modelo de funcionamento das três IG, e tendo já por bases as evidências do presente estudo (cujos contributos foram grandemente assentes nos aspetos comuns), considera-se relevante a realização de estudos setoriais em cada uma delas, a fim de propor melhorias complementares às presentemente elencadas, ou seja, fundamentalmente centradas no que é específico de cada ramo e à visão que cada CEM tem para estes órgãos. Afigura-se também importante aprofundar o estudo da implementação do RGPC nas FFAA, incluindo não só os ramos, mas também o EMGFA, uma vez que o modelo das três linhas é apenas uma parte do SCI, havendo outros aspetos que poderão ser abordados, tais como a implementação do modelo de controlo interno do COSO ou outros modelos. Adicionalmente, julga-se ainda pertinente analisar a dicotomia inspeção vs. auditoria, em matéria do valor acrescentado de cada uma destas atividades e das competências necessárias à sua implementação efetiva nos ramos. Por último, e numa linha de investigação mais ligada aos SGQ, apresenta-se relevante a realização de um outro estudo, mais focado no desenvolvimento e na aplicação de inquéritos aos colaboradores das U/E/O com SGQ implementados, com o propósito averiguar se os benefícios e dificuldades identificados pelos responsáveis por estes sistemas são partilhados por todos, o que, entre outras vantagens, poderá constituir-se como um ponto de partida para outras U/E/O que queiram implementar SGQ, ou ser usado pelas U/E/O inquiridas, no seu processo de melhoria contínua.

Em termos de recomendações de índole prática, revela-se importante promover, com a maior brevidade possível, reuniões de trabalho (a vários níveis) entre as IG, a fim de concretizar a medida M5 (o que, entre outras vantagens, passa por não acarretar custos), e procurar implementar (de forma gradual) as restantes medidas, percebidas como uma relevante mais-valia para a IGM, IGE e IGFA. Desta forma, espera-se que as medidas propostas contribuam no sentido das IG poderem - tanto naquilo que as distingue, como no que têm em comum, e refletindo sempre

a visão de cada CEM –, dar uma resposta cada vez mais adequada às exigências externas e internas, e, por conseguinte, potenciarem o papel privilegiado que têm no que respeita à obtenção sistemática de evidências documentadas, fundamentais para a gestão estratégica de cada ramo, em particular, e das Forças Armadas, no geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, M. P. (2009). *Avaliação e qualidade das organizações*. Lisboa: Escolar Editora.
- António, N. S., & Teixeira, A. (2009). *Gestão da qualidade – de Deming ao modelo de excelência da EFQM*. Lisboa: Sílabo.
- APCER (2015). *Guia do utilizador ISO 9001:2015*. Leça da Palmeira: Autor.
- AS 9100 (2016). *Quality management systems - requirements for aviation, space, and defense organizations* (Rev. D). Warrendale, PA: SAE International.
- Bureau Veritas (s.d.). Quality Management System (ISO 9001) Certification. [Online]. Retirado de <https://certification.bureauveritas.com/needs/quality-management-system-iso-9001-certification>
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação* (4.ª Ed.). Lisboa: Sílabo.
- Centro de Informação Geoespacial do Exército (2020). *Manual da qualidade, ambiente e segurança e saúde do trabalho*. Lisboa: Autor.
- Chambel, G. (2006). *A função inspeção na Marinha, nos outros ramos e no MDN*. O Tribunal de Contas (Estudo de Média Duração do CPOG). Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Colégio Militar (2023). *Manual da qualidade MQ – 01 / V04*. Lisboa: Autor.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013). *Internal control integrated framework – executive summary*. Durham, NC: Autor.
- Conceição, A. C. M. (2011). *A criação de uma Inspeção-Geral da Marinha. Que opções de funcionamento?* (Trabalho de Investigação Individual do CPOS – Marinha). Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Conselho Coordenador do SCI. (2004). *Manual de auditoria*. Lisboa: Autor.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design* (4th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro (2021). *Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção, aprova o regime geral da prevenção da corrupção*. Diário da República, 1.ª Série, 237, 19-42. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

- Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho (1998). *Institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado*. Diário da República, 1.ª Série, 144, 2814-2816. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho (2007). *Aprova o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do estado*. Diário da República, 1.ª Série, 146, 4889-4893. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio (2024). *Aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional*. Diário da República, 1.ª Série, 91, 1-26. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5200-5237. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica do Exército*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5237-5259. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5259-5275. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Dentch, M. P. (2016). *The ISO 9001:2015 implementation handbook: using the process approach to build a quality management system*. Milwaukee, WI: ASQ Quality Press.
- Despacho n.º 48/2023, de 26 de junho (2023). *Designação do responsável pelo programa de cumprimento normativo da Força Aérea*. Lisboa: Força Aérea Portuguesa, Chefe do Estado Maior.
- Estado-Maior da Armada (2023). *IAA 1001 Sistema de Controlo Interno na Marinha*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior da Força Aérea (2011). *RFA 301-3(A) Organização e normas de funcionamento da Inspeção-Geral da Força Aérea*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior da Força Aérea (2013). *RFA 400-1 Regulamento do sistema de gestão da qualidade e aeronavegabilidade*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior da Força Aérea (2020). *RFA 100-1 Regulamento geral sobre a proteção de dados na Força Aérea*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior da Força Aérea (2023a). *Plano anual de atividades 2024*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior da Força Aérea (2023b). *Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas 2023*. Lisboa: Autor.

- Estado-Maior da Força Aérea (2023c). *RFA 25-1(E) Sistema de inspeção da Força Aérea*. Lisboa: Autor.
- Exército Português (2015). *PAD-225-01 –Inspeções do Exército*. Lisboa: Autor.
- Exército Português (2024 a). *Diretiva estratégica do Exército-Indicadores e metas 2024-26*. Lisboa: Autor.
- Exército Português (2024 b). *PAE-A6 Controlo interno do Exército*. Lisboa: Autor.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (J. E. Costa, Trad.). Porto Alegre: Artmed.
- Fonseca, L. M. (2015). From Quality gurus and TQM to ISO 9001:2015: A review of several quality paths. *International Journal for Quality Research*, 9(1), 167-180. <http://www.ijqr.net/views.php?id=340>
- Fonseca, L. M., Domingues, J.P., Machado, P. B., & Harder, D. (2019). ISO 9001: 2015 adoption: a multi-country empirical research. *Journal of Industrial Engineering and Management*, 12(1), 27-50. <http://hdl.handle.net/10419/261680>
- Fonseca, L., & Domingues, J. P. (2016). ISO 9001:2015 Edition Management, Quality and Value. *International Journal for Quality Research*, 11(1), 149–158. <http://www.ijqr.net/views.php?id=603>
- Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada (2022). *Diretiva Estratégica da Marinha 2022*. Lisboa: autor.
- Hill, M. M., & Hill A. (2002). *Investigação por questionário*. Lisboa: Sílabo.
- Inspeção-Geral da Marinha. (2020). *Plano de Atividades 2020*. Lisboa: Autor.
- Inspeção-Geral do Exército. (2021). *Anuário 2021*. Lisboa: Autor.
- Inspeção-Geral da Força Aérea. (s.d.). Resenha histórica. <https://www.emfa.pt/unidade-15-inspecao-geral-da-forca-aerea>
- Institute of Internal Auditors. (2020). The IIA's Three Lines Model – An update of the Three Lines of Defense. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-english.pdf>
- Institute of Internal Auditors. (s.d.). The Definition of Internal Auditing – Translation, Portuguese. <https://www.theiia.org/en/standards/what-are-the-standards/definition-of-internal-audit/>
- Instituto Hidrográfico (2016). *Manual da Qualidade*. Lisboa: Autor.

- International Organization for Standardization. (s.d.). ISO 9001:2015 Quality management systems – Requirements. <https://www.iso.org/standard/62085.html>.
- Latest Quality. (s.d.). History of ISO 9001. <https://www.latestquality.com/iso-9001-history/>
- Marinha Portuguesa. (s.d.). Proteção de dados. <https://www.marinha.pt/pt/informacao-institucional/Paginas/Protecao-de-Dados.aspx>
- Manders, B. (2015). *Implementation and Impact of ISO 9001* (Thesis to obtain the degree of Doctor). Erasmus University, Rotterdam.
- Martins, M. S. P. (2022). *A evolução da norma ISO 9001 de 1994 para 2015* (Dissertação de Mestrado em Gestão de Empresas). ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Mateus, F, P. (2000). *Inspeção-Geral do Exército: o seu diagnóstico*. Lisboa: Inspeção-Geral do Exército.
- Morais, G., & Martins, I. (2003). *Auditoria interna: função e processo*. Lisboa: Áreas Editora.
- NP EN ISO 9000 (2015). *Sistemas de gestão da qualidade - fundamentos e vocabulário* (3.ª Ed.). Lisboa: Instituto Português da Qualidade.
- NP EN ISO 9001 (2015). *Sistemas de gestão da qualidade - requisitos* (4.ª Ed.). Lisboa: Instituto Português da Qualidade.
- NP EN ISO 19011 (2012). *Linhas de orientação para auditorias a sistemas de gestão* (2.ª Ed.). Lisboa: Instituto Português da Qualidade.
- Pires, A. R. (2012). *Sistemas de gestão da qualidade – ambiente, segurança, responsabilidade social, indústria, serviços, administração pública e educação*. Lisboa: Sílabo.
- Rebelo, M. F (2011). *Contribuição para a Estrutura de um Modelo de Sistema Integrado de Gestão QAS* (Dissertação de Mestrado em Sistemas Integrados de Gestão QAS). Instituto Politécnico do Cávado e do Ave [IPCA], Barcelos.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril (2006). *Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado*. Diário da República, Série I-B, 79, 2834-2866. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Rocha, J. A. (2006). *Gestão da qualidade – aplicação aos serviços públicos*. Lisboa: Escolar Editora.

- Santos, A. J. (2013). Auditoria no setor público: uma análise ao sistema português. *Lusíada: Economia & Empresa*, 13, 75-104. Retirado de <http://hdl.handle.net/11067/933>
- Santos, G. (Coord.) (2013). *Sistemas integrados de gestão – qualidade, ambiente e segurança* (2.ª Ed.) Porto: Publindústria.
- Santos, J. A. L. (2011). *Despacho do Presidente da Academia de Ciências de Lisboa sobre a aceitação da definição/conceito de Ciências Militares e a respetiva integração no conjunto dos domínios científicos reconhecidos por aquela Instituição*. Lisboa: Academia das Ciências.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª Ed.). Cadernos do IUM, 8. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Santos, L.F., Canané, M. F., Ribeiro, L. M., & Aversa, R. M. (2017). *Sistema de auditoria interna nas Forças Armadas: perspetiva conjunta* (Trabalho de investigação de grupo do curso de promoção a Oficial General). Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Science & Technology Organization. (2020). *Performance management in defence organisations* (STO Technical Report TR-SAS-096-Part-I). Neuilly-sur-Seine: Autor.
- Secção Especializada de Avaliação do SCI. (2009). Glossário de conceitos de avaliação e gestão. https://arquivo.pt/wayback/20181013133605mp_/http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/Glossario-seav.pdf
- Sickinger-Nagorni, R., & Schwanke, J. (2016). *The new ISO 9001:2015: Its opportunities and challenges* (Bachelor's thesis in International Business Administration). Tampere University of Applied Sciences, Tampere.
- Silva, T. T. L., & Barbosa, A. F. B. (2017). Evolução da norma ISO 9001: uma análise comparativa. *Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada*, 2(4), 56-66. <https://doi.org/10.25286/rep.v2i4.718>
- Shook, J. (2008). *Managing to Learn: Using the A3 Management Process to Solve Problems, Gain Agreement, Mentor and Lead*. Boston: Lean Enterprise Institute, Inc.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research – design and methods* (5th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

ESTUDO 5 – O MODELO DE GESTÃO AGILE NA GESTÃO DE PROJETOS NAS FORÇAS ARMADAS²²

THE AGILE MANAGEMENT MODEL IN THE ARMED FORCES

Celso Jorge Pereira Freilão Braz

Coronel de Cavalaria do Exército Português

Albino Marques Lameiras

Coronel tirocinado de Administração Militar do Exército Português

RESUMO

A gestão de projetos nas Forças Armadas é uma ferramenta de gestão fundamental para a implementação dos objetivos estratégicos. Os projetos são um elemento-chave para a criação de valor, assegurando o desenvolvimento das capacidades militares, que são cada vez mais complexas, sujeitas a mudanças e evoluções constantes. Por este motivo importa identificar contributos para a aplicação da metodologia *agile* na otimização da gestão de projetos. Para tal, recorreu-se a um estudo de caso no seio das Forças Armadas portuguesas. A pesquisa efetuada permitiu concluir que existem diferentes maturidades em relação à gestão de projetos nas Forças Armadas. Verificou-se a capacidade de progresso e adaptação às demandas de mudança na gestão dos projetos, por já existir utilização de metodologias *agile* sendo necessária uma adequada apreciação dos constrangimentos e benefícios, antes de efetuar o seu ajustamento ou mudança na organização. Assim, preconiza-se que, seja melhorada e incentivada a formação nesta área, revistas e reforçadas as funções e responsabilidades dos elementos empenhados na gestão de projetos, bem como ajustada a doutrina e práticas existentes com abordagens adaptativas, para facilitar o uso de metodologias *agile* nos projetos.

Palavras-chave: metodologia *agile*, Forças Armadas, gestão de projetos

ABSTRACT

Project management in the Armed Forces is a fundamental tool to implement strategic objectives. Projects are a key element in creating value and ensuring the development of military capabilities, which are increasingly complex and subject to constant change and evolution.

²² Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2023/2024). A versão integral encontra-se disponível no Centro de Recursos do Conhecimento do IUM.

For this reason, it is important to identify ways of applying the agile methodology to optimise project management. To this end, an inductive reasoning methodology was used, based on a qualitative research strategy, embodied in a case study design within the Portuguese Armed Forces. The research carried out led to the conclusion that there are different maturities in relation to project management in the Armed Forces. The ability to progress and adapt to the demands of change in project management was verified, as agile methodologies are already being used. This requires a proper assessment of the constraints and benefits before adjusting or changing the organisation. It is therefore recommended that training in this area be improved and encouraged, that the roles and responsibilities of those involved in project management be reviewed and strengthened, as well as existing doctrine and practices be adjusted with adaptive approaches to facilitate the use of agile methodologies in projects.

Keywords: agile methodology, Armed Forces, project management

1. INTRODUÇÃO

A evolução do ambiente interno e externo passa por mudanças profundas no domínio tecnológico, ameaças transnacionais, as múltiplas crises da globalização, alterações climáticas e um contexto europeu de insegurança, agravado pelos atuais conflitos na Ucrânia e em Israel (GOV, 2022).

As Forças Armadas (FFAA) portuguesas devem adaptar e procurar constantemente melhorar suas capacidades e processos, a fim de lidar com a mudança e complexidade das ameaças, riscos e desafios, exigindo-se para esse efeito uma ação sistemática para garantir a resiliência da organização e o cumprimento adequado e oportuno das missões (MDN, 2020).

A gestão estratégica é afetada por esta evolução, originando uma dinâmica inovadora de mudança nas organizações, levando a reconhecer a gestão de projetos como um fator crítico de sucesso (Kuster, 2023, p. 1). A consecução dos objetivos requer uma gestão de projetos que permita estabelecer padrões de eficiência e eficácia, que garantam a sua adaptação e ajustamento às exigências das diversas partes envolvidas nos projetos (Albuquerque, 2023).

Nas FFAA, da análise das diretivas estratégicas, verifica-se que os projetos são uma ferramenta de gestão essencial para a implementação dos objetivos espelhados nas respetivas linhas de ação, principalmente na edificação das capacidades militares, no desenvolvimento da investigação científica e da inovação, nas áreas das tecnologias emergentes e de duplo uso, assim como para a modernização administrativa, ambiental, operacional e de sustentação das forças (DEE, 2024, p. 20; DEEMGFA, 2023, p. 20; DEFA, 2022, p. 29; DEE, 2024, p. 20).

Por outro lado, a contínua melhoria e evolução, da gestão de projetos, tem vindo a assentar na adoção e aplicação de metodologias ágeis, adaptativas e flexíveis, de modo a fazer face à complexidade, incertezas e permanentes mudanças do ambiente cada vez mais colaborativos que se exige no desenvolvimento do ciclo de vida de um projeto (Bueno, 2023).

Neste contexto, este trabalho de investigação apresenta uma abordagem original ao tema sobre a metodologia *agile* na gestão de projetos nas FFAA. Propõe-se questionar sobre o domínio do conhecimento, a forma como é efetuada a Abordagem de Desenvolvimento (AD) na gestão de projetos, e como pode ser aplicada a metodologia *agile* nos projetos das FFAA.

Neste enquadramento, pretende-se responder à seguinte Questão Central (QC) De que forma pode a metodologia *agile* ser aplicada na melhoria da gestão de projetos das FFAA? Para tal, foi definido o Objetivo Geral (OG) de investigação de propor contributos para a aplicação da metodologia *agile* na otimização da gestão de projetos das FFAA bem como dois Objetivos Específicos (OE): analisar a abordagem de desenvolvimento da gestão de projetos nas FFAA e analisar ajustamentos das funções e responsabilidades ao nível da gestão de projetos nas FFAA, face a prática de métodos *agile*.

O estudo estrutura-se em cinco capítulos, sendo a presente introdução o primeiro capítulo. O segundo, efetua a revisão da literatura, conceitos estruturantes e o modelo de análise. No terceiro, apresenta-se a metodologia e o método da investigação. No quarto capítulo, apresentam-se a situação no domínio do conhecimento, e a análise dos dados relativos a cada um dos objetivos estabelecidos. Nas conclusões, sintetiza-se o procedimento metodológico e os resultados obtidos, e apresentam-se contributos para o conhecimento no domínio do estudo. Como corolário deste trabalho, apresentam-se recomendações e sugestões para investigações futuras.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Este capítulo analisa a base conceptual da investigação, explicando o conceito estruturante que a suporta e as respetivas dimensões.

2.1. REVISÃO DA LITERATURA E CONCEITO ESTRUTURANTE

2.1.1. A metodologia *agile* na gestão de projetos

Os projetos são realizados para alcançar ou atingir objetivos estratégicos

(PMI, 2017b, p. 10) procuram a inovação ou a mudança para a organização, exigindo competências e conhecimentos adequados (Kuster, 2023, p. 3), para poder fazer face ao grau de incerteza dos constrangimentos de custos, tempo e de especificações (Murray et al., 2009, p. 3).

Um projeto é um empreendimento único, interdepartamental, limitado no tempo, orientado para os objetivos e interdisciplinar, sendo tão importante, crítico e urgente que não pode ser gerido no âmbito da estrutura existente, exigindo uma organização de projeto própria para a sua execução (Kuster, 2023, p. 4).

De acordo com o *Project Management Institute* (PMI) (2021) a gestão de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto que visam atender aos seus requisitos. Sendo um termo genérico para todas as medidas de planeamento, monitorização, coordenação e controlo necessárias para a reformulação ou reorganização de sistemas, processos ou soluções de problemas (Kuster, 2023, p. 8).

Segundo Kuster um projeto pode ser caracterizado pela natureza das suas tarefas e de acordo com a sua complexidade social conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Características de um projeto

Tarefa	Fechada	Tarefa conhecida e clara com opções de solução limitadas, por exemplo, extensão estrutural para determinadas utilizações
	Aberta	Muitas possibilidades em termos de conteúdo e abordagem sem ideias de solução, por exemplo, melhorar a flexibilidade e a velocidade de reação de uma organização.
Complexidade social	Sólida	Cooperação não problemática, por exemplo, poucas partes interessadas, poucas diferenças de interesses, cooperação principalmente num domínio de competências.
	Elevada	Interdisciplinar, politicamente instável, diferentes interesses dos utilizadores, grande potencial de conflito.

Fonte: Adaptado a partir de Kuster (2023, p. 6).

Sendo também possível deduzir quatro tipologias de projetos, constantes na Figura 1, considerando o contexto e natureza dos seus objetivos.

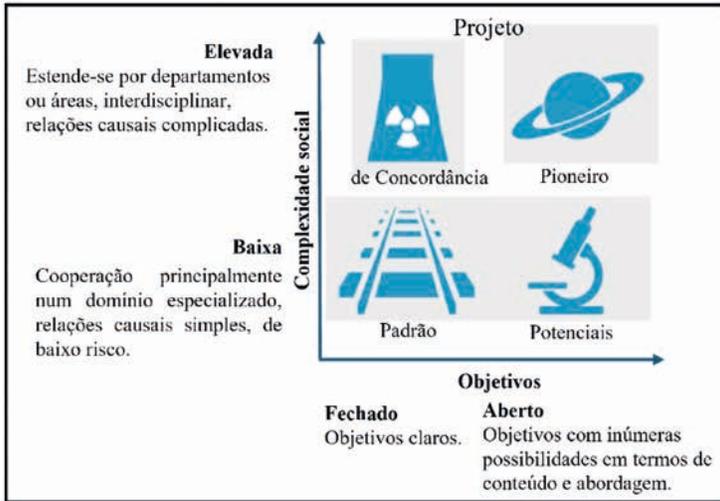


Figura 1 – Tipologias de projetos
 Fonte: Adaptado a partir de Kuster (2023, p. 6).

Outra forma de classificar os projetos é organizá-los de acordo com a sua finalidade (Quadro 2), com objetivos normalizados pelos organismos competentes da respetiva área.

Quadro 2 – Tipos de projetos

Tipos de projetos	Desenvolvimento de produtos ou capacidade organizacional
	Mudança, de otimização ou de melhoria
	Tecnologias da informação e da comunicação
	Desenvolvimento de software
	Infraestruturas ou de construção
	Investigação, desenvolvimento e inovação

Fonte: Adaptado a partir de Kuster (2023, p. 7).

A metodologia, de acordo com o PMI (2021, p. 57), consiste num sistema de práticas, técnicas, procedimentos e regras usado pelas pessoas que trabalham numa disciplina. Um Gestor de Projeto (GT) pode usar uma ou mais metodologias na implementação do projeto, dependendo fundamentalmente da sua natureza e finalidade (PMI, 2017b, p. 28). O termo *agile* na comunidade de gestão de projetos é muito amplo e entendido com diferentes perspetivas, atendendo ao alcance que

pode ter na organização em termos de mentalidade²³, valores e princípios, bem como quanto à sua aplicação nos diversos domínios de desempenho do projeto face ao contexto (Keith & Cooper, 2018, p. 43).

O conceito *agile* foi criado em 2001, quando um grupo de pensadores em torno do desenvolvimento de *software*, se reuniram para discutir sobre alternativas aos processos complexos e burocráticos que existiam na altura. O grupo estabeleceu um documento designado de Manifesto *agile*, que consistia em quatro valores e doze princípios, que serviriam de base para a criação de processos flexíveis e ágeis a serem levados em consideração durante o desenvolvimento do projeto (Beck et al., 2001).

O *agile* valoriza a flexibilidade, a colaboração, a aprendizagem, a entrega contínua de valor e a adaptação às mudanças. Ao invés de seguir um planeamento rígido e linear, a gestão ágil busca uma abordagem continua e interativa, dividindo o trabalho em ciclos curtos e entregas frequentes. Esse produto permite que se obtenha *feedback* rápido, ajuste o curso do projeto e priorize as necessidades do cliente de forma mais eficiente (Kuster, 2023, p. 15).

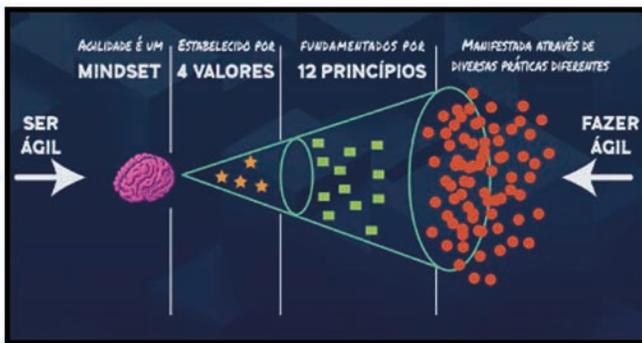


Figura 2 – Manifesto agile
 Fonte: Autor Vilas Boas (2021).

O guia *agile* do PMI (2017a, p. 25) sugere duas estratégias para a implementação dos valores e princípios ágeis numa organização (Figura 2). Uma primeira abordagem (ser ágil) através da aplicação de um modelo ágil formal, aplicada à organização como um todo pelos dirigentes de topo, intencionalmente

²³ Tradução de *Mindset*.

concebida e comprovada para alcançar os resultados desejados. A segunda estratégia (fazer ágil) consiste em implementar alterações às práticas do projeto, a partir das Equipas do Projeto (EP), de forma a adaptarem-se ao contexto e às práticas existentes na organização, para alcançar progressos que contribuam para o sucesso do projeto. O objetivo final não é ser ágil por si só, mas sim fornecer um fluxo contínuo de valor para os clientes e obter melhores resultados para a organização (PMI, 2017a, p. 25).

Neste enquadramento, as metodologias *agile* têm vindo a ser aplicadas noutros tipos de projetos, com resultados positivos fora do desenvolvimento de software. As metodologias *agile* mais conhecidas são o *Scrum*, o *Kanban* e o *Lean*. Estas metodologias fornecem métodos e práticas específicas para a implementação da gestão de projetos, através da divisão de tarefas em ciclos curtos, com a utilização de quadros visuais para a gestão do fluxo de trabalho, e pela realização de retrospectivas periódicas para identificar oportunidades de melhoria (Kuster, 2023, pp. 15,16).

Os métodos *agile*, como o *Scrum*, ajudam e baseiam-se cada vez mais no princípio da autonomia e auto-organização das equipas (Kuster, 2023, p. 1). Nesta perspetiva, a adoção *agile* no seio de uma organização de maior dimensão, com maturidade de gestão de projetos e metodologia normalizada, carece de uma adequada apreciação prévia dos constrangimentos e benefícios antes de efetuar o seu ajustamento ou mudança (PMI, 2021, p. 185).

2.1.2. Domínio do conhecimento

A gestão de projetos requer uma vasta área de conhecimento, existindo inúmeros conceitos, métodos e práticas de gestão que garantem atingir e exercer as diversas funções das pessoas envolvidas nos diversos níveis de responsabilidade do projeto (PMI, 2021, p.5). Para se ter sucesso, a formação e experiência dos membros da equipa é fundamental para apoiar o GP no ajustamento da AD, condução das atividades a desenvolver ao longo do ciclo de vida, no cumprir dos requisitos de desempenho em termos de planeamento, integração das partes interessadas ou *stakeholders* e EP, execução do projeto, identificação de riscos e controlo, de modo a garantir a entrega de qualidade do produto (PMI, 2021, p.76).

2.1.3. A Abordagem de desenvolvimento

A AD, segundo o PMI (2021) consiste no método utilizado para criar e desenvolver o produto, serviço ou resultado durante as fases ou ciclo de vida do

projeto. Uma abordagem pode ser preditiva, iterativa, incremental, adaptativa ou híbrida (PMI, 2021, p. 99). A escolha da abordagem é influenciada por vários fatores, decorrente da natureza do produto, do projeto em si e da própria organização (PMI, 2021, p. 104).

Os projetos têm muitas formas e há inúmeras maneiras de os realizar. As EP devem conhecer as características e as opções disponíveis para selecionar a abordagem com maior probabilidade de êxito para a situação em causa (PMI, 2017a, p. 30).

Uma abordagem preditiva, também conhecida como abordagem em cascata ou tradicional, aplica métodos que enfatizam o planejamento, medição e controle iniciais, sendo adequada quando os requisitos do projeto podem ser definidos no início e são relativamente estáveis ao longo do ciclo de vida do projeto (PMI, 2021, pp. 100, 113, 114).

Já uma abordagem adaptativa, segundo o PMBOK (2021) é adequada quando os requisitos do projeto são incertos e voláteis. Pois permite ajustes ao longo do projeto através de ciclos curtos, utilizando métodos iterativos e incrementais, que vão possibilitar o refinamento, detalhe, alteração ou substituição dos requisitos, garantindo a evolução do produto com base no *feedback* do cliente (PMI, 2021, p. 103).

Embora o conceito agile integre uma mentalidade, valores e princípios mais abrangentes, do que apenas um método de desenvolvimento, as abordagens adaptativas podem ser consideradas ágeis (PMI, 2021, p. 103).

A abordagem híbrida combina elementos de abordagens preditiva e adaptativa, sendo útil quando há incerteza nos requisitos ou quando diferentes EP, tradicionais e ágeis estão envolvidas (PMI, 2021, p. 100). Vem permitir uma maior adaptação às diversas situações, garantindo alto controle de qualidade, ou podendo ainda ser aplicado no projeto todo ou apenas em alguns momentos, tudo deve depender das necessidades identificadas (PMI, 2021, p. 101).

2.1.4. A gestão de projetos

Os projetos são sistemas sociais que necessitam de uma organização temporária própria para a sua execução (Kuster, 2023, p. 4). A sua finalidade é introduzir mudança, muito embora as competências aplicadas sejam as mesmas

que as utilizadas na organização com as operações correntes²⁴, existem algumas diferenças cruciais, conforme representado na (Figura 3), entre a estrutura linear de gestão das atividades de rotina e as interdisciplinares de um projeto (Murray, et al., 2009, p. 3).

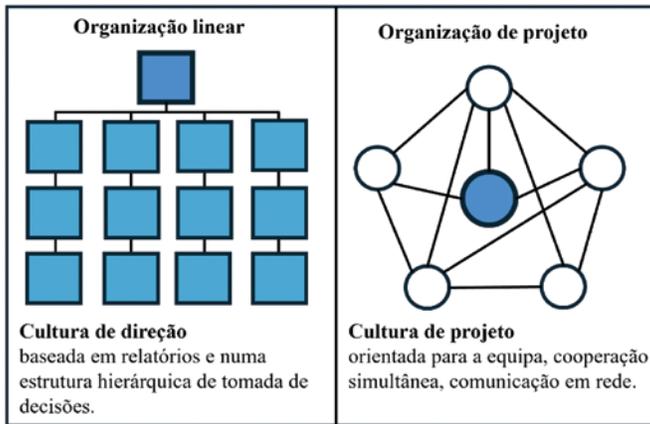


Figura 3 – Organização linear e de projeto

Fonte: Adaptado de Kuster (2023, p. 92).

Apresenta-se uma comparação da organização utilizada quando os projetos são decompostos em forma de silos e em projetos de grande mudança, onde existe mais complexidade do que aquela que uma só pessoa pode gerir (Figura 4) (Kuster, 2023, p. 92).

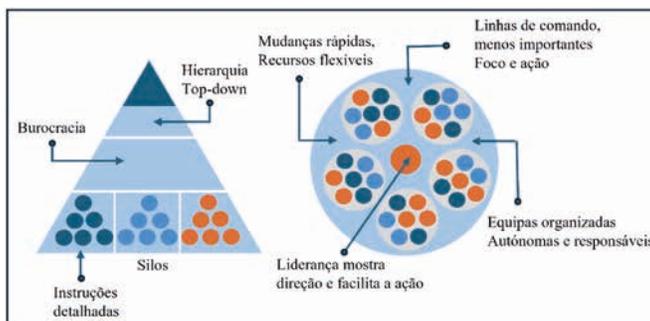


Figura 4 – Comparação da organização de projetos

Fonte: Adaptado de Aghina (2018).

²⁴ Tradução de *Business as usual*.

A necessidade de flexibilidade para reagir rapidamente a problemas e mudanças, conduz ao estabelecimento de uma organização própria de gestão de projetos, definindo as respetivas funções e responsabilidades. Se esta organização for corretamente estabelecida e bem coordenada, é uma pedra angular importante para o sucesso do projeto (Kuster, 2023, p. 91).

2.2. MODELO DE ANÁLISE

Para a sistematização do presente estudo, foi desenvolvido o modelo de análise no Quadro 3.

Quadro 3 – Modelo de Análise

Objetivo Geral (OG)	Propor contributos para a aplicação da metodologia agile na otimização da gestão de projetos das FFAA				
Objetivos Específicos (OE)	Questão Central (QC)	De que forma pode a metodologia agile ser aplicada na melhoria da gestão de projetos das FFAA?			
	Questões Derivadas (QD)	Conceito Estruturante	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1: Analisar a abordagem de desenvolvimento da gestão de projetos nas FFAA	QD1: De que forma é efetuada a abordagem de desenvolvimento da gestão de projetos nas FFAA?	Metodologia <i>agile</i>	Domínio do conhecimento	Doutrina Formação	Análise documental e bibliográfica Entrevistas de aprofundamento e verificação (semiestruturadas)
OE2: Analisar ajustamentos das funções e responsabilidades ao nível da gestão de projetos nas FFAA, face à prática de métodos <i>agile</i>	QD2: Como devem ser ajustadas as funções e responsabilidades ao nível da organização da gestão de projetos nas FFAA, face à prática de métodos <i>agile</i> ?		Abordagem de desenvolvimento	Preditiva Adaptativa Híbrida	
			Gestão de projetos	Dono do produto Gestor do projeto Equipa do projeto Partes interessadas	

3. METODOLOGIA E MÉTODO

A estratégia de investigação, baseou-se numa abordagem qualitativa, para a obtenção de dados sistematizados, perspetivas, experiências e opiniões pessoais, provenientes de entrevistas e de análise documental, indissociáveis da subjetividade com que as fontes se relacionam com os fenómenos (Santos & Lima,

2019, p. 27). Como desenho de pesquisa utilizou-se o estudo de caso, a fim de se recolher a informação detalhada sobre a unidade de estudo, assente na gestão de projetos das FFAA e descrever esta unidade de observação de forma rigorosa (Yin, 1993 e 2005, cit. por Santos, 2019, p. 36).

Procedeu-se a análise documental e da realização de entrevistas semiestruturadas, cujos resultados, enquadrados pelas dimensões e indicadores definidos na metodologia da investigação, foram vertidos numa análise SWOT (*Strengths / Weaknesses / Opportunities / Threats*) (Kuster, 2023, p. 113) com o objetivo de obter contributos para a aplicação da metodologia Agile na otimização da gestão de projetos das FFAA.

Os principais instrumentos de recolha de dados compreenderam a análise documental, com a recolha e análise das principais referências internacionais, nomeadamente o *Project Management Institute* (PMI), *Projects IN Controlled Environments* (PRINCE2), *Project Management Methodology* (PM2 ou PM Square) da Alliance, *Project Management Handbook Agile – Traditional – Hybrid* da Springer, Guia para o Conhecimento em *Scrum* (Guia SBOK™) e as normas aplicadas nas FFAA, bem como artigos, teses e monografias, aplicada à gestão de projetos. Uma análise de conteúdo a entrevistas semiestruturadas dirigidas a militares e civis da estrutura superior das FFAA. Os entrevistados (Tabela 1) sendo especialistas com conhecimento e experiência no contexto em apreciação e com responsabilidades na área da gestão de projetos, permitiram validar os dados da análise documental e recolher contributos de forma a identificar padrões e tendências relevantes para melhorar a resposta da organização e otimizar o modelo de gestão nas FFAA.

No estudo foram selecionadas entidades tendo em consideração as funções desempenhadas e a reconhecida experiência no âmbito da gestão de projetos. Assim, e no sentido de recolher elementos para responder à QD1 e QD2 participaram treze personalidades (Apêndice C), da DGRDN, do EMGFA e dos Ramos, na qualidade de Gestores de nível estratégico, sectorial e GP. A amostra escolhida é homogénea não-probabilística intencional, composta por pessoas com alguma excecionalidade pelas funções e conhecimento que detêm e que, à partida, garantem maior poder informacional (Santos & Lima, 2019, p. 69).

Tabela 1 – Lista de entidades entrevistadas

Organização	Cargo/ Função
DGRDN	Gestora de Tecnologias de Informação na Área de Planeamento, Monitorização e Controlo de Projetos da LPM e Formadora de GestProj (EPM) no MDN

[Cont.]

EMGFA	Chefe do Gabinete de Governação de Projetos do EMC/EMGFA Diretor de Navios da Marinha Chefe do GGP do EMA Especialista de Informática, Chefe do Gabinete de gestão de Projetos Superintendência da Informação do EMA EPM Diretor da Direção de Comunicações e Informação/ Coordenador de Programa da Capacidade de Comando e Controlo Terrestre
Ramos	Gestor projeto das Viaturas Táticas Médias Comandante de Batalhão (Ex-Chefe da Repartição de Capacidades do EME) Docente da Academia militar/ Gestor projeto Coordenador de Área da repartição de capacidades/DPMT e Chefe do GGP do EME Chefe da Secção G6, Gestora de Projetos de sistemas de Comando e Controlo Terrestre Chefe de Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do EMFA/Gestor Projeto do radar da Madeira SubDiretor da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação/ Diretor de projeto

A técnica de tratamento de dados seguida foi a análise de conteúdo, cumprindo três etapas: inicia com a redução de dados, segue-se a apresentação e organização dos mesmos, terminando com a validação dos dados (Santos & Lima, 2019, pp. 118, 119). Os dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas foram tratados com recurso à análise categorial (Sarmiento, 2013, p. 53). O guião de entrevista, foi constituído por nove questões abertas. Com as questões, procedeu-se a uma análise das unidades de contexto para identificar as respetivas unidades de registo, (Sarmiento, 2013, pp. 55-58). Posteriormente, e já na posse de unidades de registo para a totalidade das questões efetuadas nas entrevistas, procedeu-se à análise das mesmas através da frequência qualitativa da unidade de registo para cada questão, que resultou na construção das respetivas análises de conteúdo, conforme ilustrado no Apêndice E (Sarmiento, 2013, pp. 60-62). Finalmente, da análise categorial extraíram-se as respetivas conclusões, colocando em evidência os resultados superiores a 50% e dando ênfase aos resultados superiores ou iguais a 80% (Sarmiento, 2013, pp. 53-66).

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. DOCTRINA DA GESTÃO DE PROJETOS NAS FFAA

4.1.1. Estado-Maior General das Forças Armadas

O Despacho nº 235/2023, de 26 outubro do Chefe de Estado-Maior General das FFAA (CEMGFA) estabelece a implementação de um Gabinete de Governação de Projetos (GGovP) como órgão de apoio ao Chefe de Estado-Maior Conjunto

(CEMC) na supervisão estratégica da edificação de capacidades do Estado-Maior General das FFAA (EMGFA).

Tem como orgânica um Chefe e respetivo Adjunto, integra os representantes da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM), Divisão de Recursos (DIREC), Direção de Finanças (DIRFIN) e o apoio de acessória jurídica do Gabinete do EMGFA (Figura 5). Visa a coordenação e colaboração dos *stakeholders* do EMGFA no processo de planeamento, execução e controlo dos projetos da Lei de Programação Militar (LPM). Tem como atribuições essenciais garantir o planeamento dos projetos, a formação dos GP, apoiar a comunicação e resolução de constrangimentos na execução dos projetos e propor ajustamentos necessários, assegurando o controlo e mantendo a situação dos projetos atualizada.

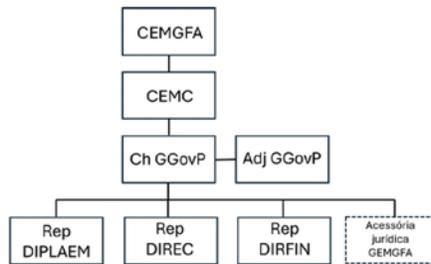


Figura 5 – Governança dos projetos no EMGFA

Conforme Despacho n.º 234/2023, de 31 de julho do CEMGFA, os GP das áreas de edificação de capacidades, são propostos pelas entidades diretoras de projeto e nomeados pelo CEMGFA.

A doutrina existente baseia-se no manual da aplicação *Enterprise Project Management* (EPM) (Bright Partners, 2016), que constitui parte integrante da metodologia de gestão de projetos implementada pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN) e expandido às FFAA, no âmbito dos procedimentos de controlo da execução dos programas inscritos na LPM, conforme estabelecido no Despacho n.º 5408/2004 do MDN.

4.1.2. Marinha

A publicação de Doutrina de gestão de projetos na Marinha (EMA, 2013), estabelece os conceitos, a organização e a metodologia de trabalho da gestão de projetos adaptada à realidade da instituição.

A organização da gestão de projetos é constituída por uma estrutura de regulação para a governança e supervisão dos projetos e por uma de exploração com a organização do projeto para a condução, acompanhamento e controlo da execução dos projetos (Figura 6).

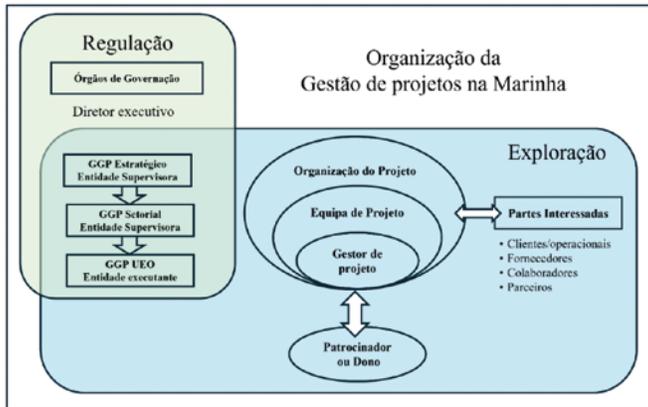


Figura 6 – Organização da gestão de projetos na Marinha

Fonte: Adaptado de EMA (2013, p. 3.1).

O diretor executivo é exercido pelo Superintendente dos Serviços de Tecnologias da Informação, reportando diretamente ao Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada (EMA). Os Gabinetes de Gestão de Projeto²⁵ (GGP) inserem-se na estrutura hierárquica da Marinha, com um GGP na Divisão de Planeamento (DIVPLAN) do EMA, como entidade supervisora estratégica, e os GGP das entidades supervisoras setoriais e executantes, das Unidades, Estabelecimentos e Órgão (U/E/O), que foram consideradas adequadas pelas respetivas entidades supervisoras (EMA, 2013, p. 3.3).

O patrocinador ou dono do projeto é responsável pelo estabelecimento dos objetivos, âmbito e constrangimentos do projeto, assegurando as aprovações e decisões executivas e o fornecimento de orientações de alto nível. Enquanto o GP lidera e gere as atividades do projeto e assume o compromisso com o Dono do projeto pelo entregável, sendo o responsável último pelo projeto (EMA, 2013, p. 3.6).

²⁵ Também designado de *Project Management Office* (PMO).

Além destes intervenientes na organização do projeto, a EP constitui os membros de natureza multidisciplinar, com competências complementares, que participam nas tarefas e contribuem para os resultados do projeto. Existem ainda as diversos *stakeholders*, tais como: o destinatário do projeto ou cliente, os fornecedores, que fornecerem recursos para o projeto ou, os próprios entregáveis do projeto. Poderão existir ainda outros colaboradores, parceiros ou grupos de interesses especiais ou entidades reguladoras com diferentes níveis de envolvimento (EMA, 2013, pp. 3.7, 3.8).

A Marinha criou um plano de formação em gestão de projetos, para garantir uma capacitação das diversas funções envolvidas nesta área, e inclui as ações de formação de base e avançada em gestão de projetos, bem como formação em EPM, com certificação do PMI e do *International Project Management Association* (IPMA) (EMA, 2013, p. 6.1).

4.1.3. Exército

O Exército possui uma publicação com normas que definem os procedimentos, orientações, conceitos e processos relativos à gestão de projetos (EME, 2015). Nestas estão estabelecidas a organização e responsabilidades da governança estratégica, os Coordenador de Projetos de Capacidade (CPC), os GGP Estratégico e Setoriais, os GP e os elementos das EP (Figura 7), com vista a facilitar o adequado planeamento, controlo e execução dos projetos (EME, 2015, p. 1.7).

Nível	Designação	Entidade
Estratégico	Decisor	Chefe do Estado-Maior do Exército
Supervisão Estratégica	Órgão de Governação	Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército
	GGP Estratégico	Divisão de Planeamento Militar terrestre do Estado-Maior do Exército (EME) e Gab Gest Info e conhecimento
Supervisão Setorial	Coordenador de Projetos de Capacidade (CPC)	2ºCmdt Comando das Forças terrestres (CFT) ou área funcional da capacidade
	GGP Setorial	Brigadas, Zonas Militares, Direcções, Órgãos Centrais de Administração e Direcção (OCAD), CFT e EME
Executante	Representante do CPC	Designado de acordo com a respectiva área funcional da capacidade
	GP	Proposto pelo Órgão respectivo
	EP	Proposta pelo GP, OCAD, CFT ou EME

Figura 7 – Organização dos projetos no Exército

Fonte: Adaptado de EME (2015, p. 3.9) e da Nota N.º 6916 da DPF/RC (2021).

O Chefe do Estado-Maior do Exército é o decisor estratégico. O órgão de Governança dirige e controla a gestão de projetos, é chefiado pelo Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército constituindo-se como Entidade Supervisora Estratégica (EME, 2015, p. 3.5).

A gestão de projetos no Exército, procura desenvolver um maior comprometimento organizacional, envolvendo todos os níveis desde as Brigadas, Zonas Militares, Direções, passando pelos Órgãos Centrais de Administração e Direção (OCAD) e Comando das Forças Terrestres (CFT) e terminando no Estado-Maior do Exército (EME), de modo a facilitar a relação hierárquica e as atribuições entre a EP, GP, GGP, CPC e Órgão de Governança (EME, 2015, p. 3.4).

O GGP estratégico apoia diretamente a entidade supervisora estratégica e o órgão de governança, materializando-se na Divisão de Planeamento Militar Terrestre (DPMT) do EME. Já os GGP setoriais monitorizam e controlam ao nível funcional da gestão de projetos, no âmbito de objetivos estruturantes e de edificação das capacidades (EME, 2015, p. 3.6).

Ao nível da execução o GGP correspondendo às U/E/O da respetiva cadeia hierárquica funcional e/ou técnica, apoia o GP designado como responsável pelo planeamento, execução, controlo do projeto. Sendo o GP quem lidera a EP, diretamente apoiado pelo GGP setorial e estratégico da respetiva cadeia hierárquica (EME, 2015, p. 3.7).

A EP é constituída por elementos propostos pelo GP e/ou GGP executante, setorial e estratégico, pertencentes aos OCAD, CFT, EME, especialistas e eventualmente entidades externas, que passam a realizar tarefas e ou a reportar ao GP sobre as áreas específicas associadas ao desenvolvimento do projeto (EME, 2015, p. 3.18).

Em termos de formação encontra-se previsto a realização de ações de formação aos elementos envolvidos na gestão de projetos, através de cursos de gestão de projetos básicos; cursos de gestão de projetos Avançados com certificação PMI; Cursos EPM para GP e GGP (EME, 2015, pp. 5.1, 5.2).

4.1.4. Força Aérea

De acordo com o Despacho n.º 85/2019 do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), a DIVPLAN do EMFA dispõe de um Núcleo de Gestão da LPM, que funciona como GGP da Força Aérea (FA). Efetua monitorização e controlo dos

projetos de capacidades e infraestruturas militares financiados pela LPM e Lei de Infraestruturas Militares (LIM).

A gestão e o controlo dos projetos são efetuados por vários órgãos da FA com hierarquias diferenciadas. A DIVPLAN através do núcleo efetua a monitorização dos projetos através dos GP das Capacidades. Os GP são responsáveis pelo planeamento, execução, acompanhamento e reporte do respetivo projeto. Colaboram na atualização do EPM em coordenação com a DIVPLAN, estando para o efeito prevista formação de EPM a elementos da EP (Despacho n.º 85/2019 do CEMFA).

Adicionalmente através do Despacho n.º 15/2022, a FA a fim de incrementar a captação de fundos de fontes de financiamento, criou a Estrutura de Acompanhamento de Projetos Cofinanciados (EAPC), sendo a entidade coordenadora o Gabinete de Programas e projetos da Direção de Engenharia e Programas, que funciona como GGP. Engloba um Grupo de peritos constituído por representantes das U/E/O, do EMFA, Comando da FA, Comando Aéreo e a Direção de Finanças da FA e os GP nomeados pelas U/E/O. A EAPC tem essencialmente funções de apoio administrativo para avaliar candidaturas a fontes de financiamento de projetos, bem como o acompanhamento e controlo da execução financeira e orçamental dos projetos. A EAPC não inclui os projetos de investigação e desenvolvimento que são conduzidos pelo Centro de Investigação da Academia da FA. Os GP planeiam a candidatura e garantem a execução material e financeira através de relatórios do projeto (Despacho n.º 15/2022 do CEMFA).

4.1.5. Resultados sobre doutrina e formação

Da análise aplicada às entrevistas no domínio do conhecimento obtiveram-se os seguintes dados e conclusões; 77% dos entrevistados referiram que as FFAA têm diferentes maturidades em relação à gestão de projetos, existindo, no entanto, uma mentalidade e formação baseada em modelos como o PMI, sendo reconhecida a importância de incorporar novas metodologias que sejam mais flexíveis e inovadoras, de forma a otimizar a eficiência e eficácia na execução dos projetos.

No âmbito da gestão de projetos do EMGFA não existe uma doutrina transversal à organização, no entanto, existe uma prática consolidada da gestão de projetos, que estabelece os artefactos para a ferramenta EPM, que segue métodos preditivos adaptados da metodologia PMI.

Na Marinha, a doutrina de gestão de projetos encontra-se vertida na publicação PAA1002, que reúne os aspetos doutrinários da gestão de projetos,

adaptados à realidade da organização. Embora, com o nível de evolução verificada na gestão de projetos, tende em exigir uma atualização mais regular num contexto global de toda a doutrina. No presente, não está prevista integrar outra metodologia no EPM, embora este seja adaptável a metodologias distintas que possam vir a ser adotadas no futuro.

No Exército as normas de gestão de projetos assentam numa doutrina com uma metodologia preditiva, encontrando-se atualmente num processo de revisão, apoiando a sua adaptação na metodologia europeia PM2, de modo a adequar-se à diversidade de contextos desenvolvidos no Exército (e.g. aquisição de capacidades, centros de excelência e de investigação, desenvolvimento e inovação).

A FA ainda não tem doutrina própria para a gestão de projetos, no entanto, foi considerado essencial a existência de normas ajustadas às mudanças e inovações nesta área. Sendo reconhecido o benefício em desenvolver uma base teórica, que oriente e facilite a reutilização dos artefactos de gestão de projetos, assim como a manutenção de um registo histórico que permita a identificação de lições aprendidas. À semelhança dos restantes ramos, os GP asseguram o controlo da execução dos projetos através do EPM.

100% dos entrevistados consideram que a formação é essencial no desempenho de qualquer função, mas sobretudo em áreas complexas como a gestão de projetos, que envolve múltiplas disciplinas de conhecimento. A generalidade dos entrevistados considera que a formação deve abranger dois níveis, uma formação base, assente na educação para a aquisição de conhecimento teórico e conceitual. E uma formação especializada certificada ou por frequência de módulos complementares focados em competências práticas com o uso de ferramentas digitais. Esta complementaridade, garantiria que todos os envolvidos, nos diversos níveis de execução, fossem capazes de aplicar esses conhecimentos de forma adequada e eficaz em ambientes reais. Foi realçado, que além da formação dada aos executantes, seria importante garantir igualmente a formação ao nível dos supervisores e gestores de topo, para estarem mais sensibilizados para as questões da gestão de projetos como um todo, conhecer outros aspetos para além do controlo financeiro, e apoiar na tomada de decisão, potenciando uma cultura organizacional.

Destacaram ainda, que na administração pública, em particular, as competências específicas vão para além do domínio do conhecimento da gestão de projetos, pois engloba também outras áreas específicas, nomeadamente jurídica e financeira quando associada às formalidades do Código dos Contratos Públicos.

4.1.6. Síntese conclusiva

As FFAA, não tendo uma organização baseada em projetos, dificultando a implementação de qualquer metodologia, na medida em que o GP responsável pelo projeto não possui todas as competências delegadas para assegurar completo controlo sobre o projeto. O EMGFA e os ramos têm uma estrutura de governança estabelecida, que segue um processo burocrático ajustado à hierarquia da organização, existindo na maioria das situações uma dupla dependência. Sendo que os membros dessa estrutura não estão inteiramente dedicados às funções e responsabilidades do projeto.

As FFAA têm diferentes maturidades em relação à gestão de projetos, sendo materializada por uma prática consolidada pela ferramenta EPM, que garante o controlo dos projetos de capacidades associados à LPM e LIM. Apenas a Marinha e o Exército dispõem de uma doutrina de gestão de projetos ajustada a cada uma das instituições. Contudo, como vimos, a gestão de projetos requer uma vasta área de conhecimento, sendo reconhecida a necessidade de reforçar o desenvolvimento do pessoal, desde a formação de base, passando por especialização e acreditação em gestão de projetos e abrangendo todas as funções da gestão do Projeto bem como os níveis supervisores e de topo.

4.2. AS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO

Uma abordagem preditiva consiste num processamento detalhado do problema, através do desenvolvimento de um plano de implementação, com um conjunto pré-definido de fases sequenciais entre as ações a desenvolver pela EP, sendo gerida pelo GP, através de um processo gradual de planeamento, tomada de decisão e concretização com marcos predefinidos (Kuster, 2023, p. 18). Numa abordagem preditiva o escopo do projeto, o tempo e o custo do projeto são determinados nas fases iniciais do ciclo de vida, consiste numa abordagem linear, com objetivos distintos para cada fase de desenvolvimento. Só depois de uma fase ter sido concluída, é que o desenvolvimento prossegue para a fase seguinte e as fases anteriores não são revisitadas (Keith & Cooper, 2018).

Embora esta abordagem seja amplamente aplicada e válida em muitos contextos, tem-se demonstrado inadequada em domínios com maior complexidade e necessidade de adaptação, como no desenvolvimento de produtos ou de *software* (Kuster, 2023, p. 1).

Numa abordagem adaptativa as dimensões tempo e custo são rígidas, enquanto o escopo é flexível, e como vimos, numa Abordagem preditiva o escopo é normalmente bem definido, enquanto as dimensões de tempo e custo permanecem flexíveis (Figura 8), sendo este um fator que conduz frequentemente a atrasos e a derrapagens orçamentais nos projetos (Kuster, 2023, p. 15).

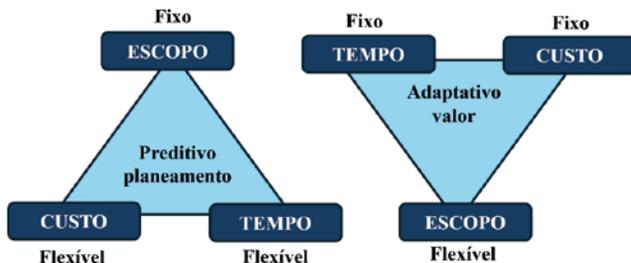


Figura 8 – Modelo tradicional vs agile
 Fonte: Adaptado a partir de Espinha (2021).

A abordagem híbrida é mais adaptativa do que uma abordagem preditiva, mas menos do que uma puramente adaptativa, por isso combina elementos das abordagens iterativas e incrementais para se adequar às necessidades do projeto (Figura 9), utilizando abordagens iterativas para esclarecer requisitos e explorar opções, e abordagens incrementais para agregar funcionalidades ao longo do desenvolvimento (PMI, 2021, p. 101).

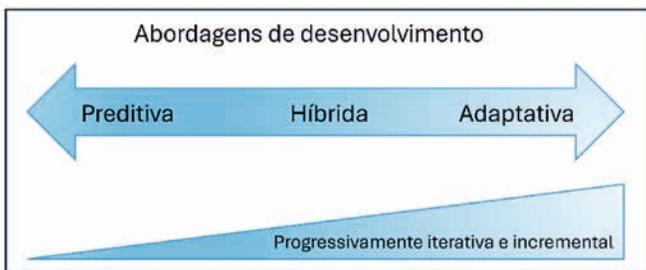


Figura 9 – Abordagens de desenvolvimento
 Fonte: Adaptado de PMI (2021, p. 100).

A escolha adequada da AD pode influenciar significativamente o sucesso do projeto (PMI, 2021, p. 184). Esta escolha deve ser efetuada no início pelo Dono do projeto em conjunto com o GP. Embora a abordagem possa ser modificada durante

a conduta do projeto, deverá ser efetuada com cautela, sendo desaconselhável fazer alterações *ad hoc*. Deve ainda ser assegurado que o método usado se integra efetivamente na cultura da organização (Kuster, 2023, p. 27). O Quadro 4 fornece orientações para a seleção da abordagem (Kuster, 2023, p. 29) e a Figura 10 um método de decisão adaptado para avaliar a complexidade do projeto.

Quadro 4 – Seleção da Abordagem de desenvolvimento

Abordagem	Preditiva	Adaptativa	Híbrida
Características do projeto	Projeto padrão	Projeto potencial ou pioneiro	Projeto pioneiro, de concordância ou potencial
Complexidade da tarefa	Simple ou complicado	Complexo ou caótico	Complicado ou complexo
Estabilidade dos requisitos	Estável	Volátil	Volátil
Qualificações dos membros da equipa	Inexperiente em abordagens <i>agile</i>	Experiente em abordagens <i>agile</i>	Experiente em abordagens <i>agile</i>
Dimensão da equipa	Equipas pequenas e grandes	Ideal menos de nove pessoas, possibilidade de várias equipas em rede	Grande equipas
Dispersão da equipa do projeto	Co localizada ou distribuídas	Localmente numa sala ou no mesmo local	Distribuídas por vários locais

Fonte: Adaptado de Kuster (2023, p. 29).

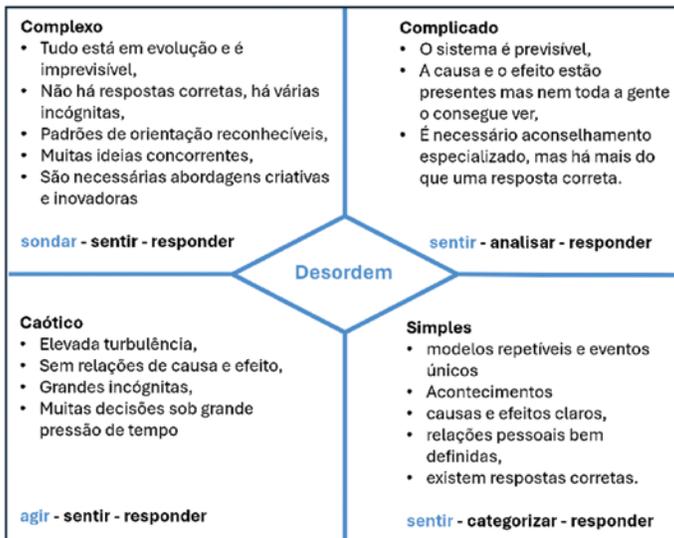


Figura 10 – Método de decisão da complexidade do projeto

Fonte: Disponível em Kuster (2023).

A escolha da AD deve adequar-se às características específicas do projeto, à equipa e à organização. Isso implica a avaliação das capacidades das pessoas envolvidas, da atribuição de autonomia à EP e integração das responsabilidades dos vários *stakeholders*, bem como as formas de tomada de decisão (PMI, 2021, p. 114). O envolvimento ativo da EP e a aprovação pelo GGP são também parte do processo de ajustamento necessário. Através de uma escolha adequada, é possível garantir melhor eficiência e a eficácia do processo de desenvolvimento, obtendo assim melhores resultados (PMI, 2021, p. 189). A abordagem utilizada para o desenvolvimento do projeto pode ser: abrangente ou mínima, rigorosa ou pouco exigente, robusta ou simples, por isso não há uma abordagem única que possa ser aplicada a todos os projetos (PMI, 2021, p. 185).

4.2.1. Resultados sobre abordagens de desenvolvimento

100% dos entrevistados referiram que a Abordagem preditiva continua a ser válida e aplicável na maioria dos projetos em execução. Fundamentalmente, por garantir as atividades do projeto coordenadas e controladas desde o seu início, cumprindo através da ferramenta EPM, os artefactos necessários dos projetos estruturantes da LPM, LIM e outros projetos estruturantes. Contudo, estas abordagens são tipicamente morosas, muito estruturadas e pouco flexíveis, sendo pouco adequado para projetos que são mais complexos e sujeitos a mudanças tecnológicas e incertezas de requisitos.

Esta inflexibilidade inata da abordagem preditiva torna difícil acomodar mudanças dos requisitos, ou revisões inesperadas, sendo um processo burocrático e pouco expedito. Eleva o risco de atrasos, dado que se uma fase demorar mais do que o esperado, todo o projeto é afetado.

77% dos entrevistados consideram que a abordagem adaptativa pode ser mais eficaz para lidar com as mudanças e incertezas ao longo do ciclo de vida do projeto. Contudo, pode ser difícil de alinhar com as especificidades organizacionais, especialmente entre entidades militares, onde existem padrões de competências e hierarquia tipificados e verticalmente organizados. Mas também, por existir quase sempre a dupla dependência, e não estarem inteiramente dedicados ao projeto e por isso, nem sempre é possível atender a novos métodos. No entanto, são utilizadas Abordagem adaptativa por EP em determinados contextos mais complexos, especialmente aqueles que envolvem o desenvolvimento de *software* e tecnologia.

A abordagem adaptativa apresenta vantagens em determinados projetos, pela incerteza da mudança e da evolução tecnológica, ou pela fraca definição e clareza dos requisitos daí resultantes, sempre que aplicável podem ser efetuados em projetos específicos. Mas a Abordagem preditiva, em uso na gestão de projetos para a edificação de capacidades, não privilegia estas abordagens interativas e incrementais, existindo controvérsia face à autonomia da abordagem adaptativa e sua imprevisibilidade. Por isso, uma Abordagem adaptativa só pode funcionar até um certo nível e para determinados contextos.

A aplicação das novas abordagens na gestão de projetos, especialmente a abordagem adaptativa, com base nas entrevistas, pode destacar fatores potenciadores evidenciados no Quadro 5:

Quadro 5 – Fatores potenciadores de uma abordagem adaptativa

Fexibilidade e adaptabilidade	A capacidade de ajustes contínuos a mudanças dos requisitos durante os <i>Sprints</i> , em resposta a mudanças externas ou internas, com base no <i>feedback</i> , garante que o projeto permaneça relevante e alinhado com as necessidades do utilizador.
Foco no valor	Priorização de trabalho baseada no valor que eles agregam ao produto final e ao utilizador assegurando que o tempo e o envolvimento das pessoas sejam investidos nas áreas de maior impacto e relevância.
Reduzir o risco e incerteza	AD incentiva a identificação, avaliação e mitigação de riscos de formas contínua e iterativa, permitindo respostas mais rápidas e eficazes às mudanças, por todos os membros da equipa.
Comunicação, colaboração e transparência	Eventos definidos, como as reuniões diárias e as revisões de <i>Sprint</i> , melhoram a comunicação entre os membros da equipa e os <i>Stakeholders</i> , proporcionando visibilidade constante sobre o progresso e os desafios do projeto.
Melhoria contínua	Retrospectivas promovem a identificação de oportunidades de melhoria tanto no desenvolvimento do produto, como no desempenho do pessoal, resultando num aumento da qualidade e eficácia ao longo do tempo.

A AD mais adequada para cada projeto depende das suas características e do ambiente em que é desenvolvido. Não existe uma metodologia, que por si só, consiga gerir um projeto de maior complexidade (i.e., a construção de uma infraestrutura, a modernização de um navio, ou o desenvolvimento de um sistema de armas). Portanto, o que por norma existe é um combinar de metodologias, dependendo sobretudo da experiência e da sensibilidade do GP para estabelecer a sua escolha de abordagem.

Os aspetos a considerar para uma melhor adequação da escolha da AD, para os novos projetos, devem basear-se numa análise criteriosa, tendo presente: o contexto em que os projetos estão inseridos;

– A complexidade com que os diversos elementos interdependentes podem alterar o âmbito e a execução do projeto; as mudanças frequentes inerentes a inovações tecnológicas e mudanças de tática que exigem flexibilidade no desenvolvimento do projeto; a incerteza pelo grau de dificuldades em prever todas as variáveis, qualidade, objetivos, requisitos, tempo e custos, risco elevado.

85% dos entrevistados indicaram, por outro lado, alguns constrangimentos e riscos associados a aplicação de uma Abordagem adaptativa, conforme Quadro 6:

Quadro 6 – Constrangimentos da aplicação de uma Abordagem Adaptativa

Resistência à mudança	A adoção de novas práticas pode encontrar resistência em culturas organizacionais mais tradicionais, onde processos hierárquicos e burocráticos estão profundamente enraizados, e não entendem a nova forma de estar e trabalhar, nem criar estruturas para permitir criatividade e descobrir outras formas de chegar à solução.
Autonomia das equipas	O sucesso da abordagem depende fortemente da capacidade e do compromisso das equipas em tomarem decisões, e pode variar significativamente entre diferentes grupos. Nas novas práticas os membros das equipas dão autônomos, sem hierarquia, e estão totalmente dedicados a desenvolver o seu trabalho, sendo que o excesso de autonomia nas equipas pode resultar em decisões inconsistentes ou divergentes.
Necessidade de desenvolvimento	As novas abordagens exigem conhecimento e competências específicas, o que requer um investimento contínuo nos membros da estrutura e nos elementos das EP; É crucial a existência de um compromisso organizacional com a adaptação, a formação contínua e o suporte às equipas para maximizar os benefícios dessas abordagens e ampliar a sua forma e natureza de pensar e trabalhar.

Estes constrangimentos demonstram que é crucial estar consciente dos potenciais riscos e desafios associados à adoção destas novas práticas, implicando que haja um compromisso organizacional com a adaptação, a formação contínua e o suporte às equipas para maximizar os benefícios dessas abordagens. Importa encontrar um equilíbrio que melhor se adapte às necessidades específicas de cada organização.

4.2.2. Síntese e resposta à Questão Derivada 1

Em face do exposto, e em resposta à QD 1 - *De que forma é efetuada a abordagem de desenvolvimento da gestão de projetos nas FFAA?*, concluiu-se que:

A estrutura e doutrina existente assenta numa abordagem preditiva, que continua a ser válida e aplicável na maioria dos projetos em execução. Se bem

que já se verifica a utilização de abordagem adaptativa por EP, em determinados contextos mais complexos, especialmente aqueles que envolvem desenvolvimento de *Software* e tecnologia.

A abordagem preditiva em uso na gestão de projetos para a edificação de capacidades não privilegia estas abordagens interativas e incrementais, pois dificulta a padronização dos processos face à flexibilidade e autonomia adotada num abordagem adaptativa.

A escolha adequada da AD pode influenciar o sucesso do projeto, devendo ajustar-se às características específicas do mesmo, à equipa e à organização, considerando-se por isso que nas FFAA só pode ser implementado até um certo nível e para determinados contextos.

Embora as FFAA possam estar a utilizar diversas práticas de abordagem adaptativa, não adotam os princípios e os valores do *agile*. Esta constatação pode ser vista de forma muito positiva, atendendo que existe espaço para progresso e desenvolvimento nessa área, na medida que as FFAA demonstram procurar adaptar-se às demandas em constante mudança do ambiente operacional e tecnológico, com menos pessoas e custos. Carece assim de uma adequada apreciação prévia dos constrangimentos e benefícios, antes de efetuar o seu ajustamento ou mudança.

4.3. A METODOLOGIA AGILE NA GESTÃO DE PROJETOS DAS FORÇAS ARMADAS

A gestão de projetos é o processo controlado de identificação e seleção, justificação, planeamento, execução e encerramento de um projeto (EMA, 2013, p.2.1), através da aplicação de conhecimentos, competências, ferramentas e técnicas para atender aos requisitos definidos para o projeto, ficando a cargo de um GP apoiado por um GGP (EME, 2015, p. C-13).

Segundo o PMI (2021, p. 20) é designado pela organização um GP, ficando este responsável pela liderança da EP, que executa todo o trabalho do projeto de modo a alcançar os seus objetivos.

O GP tem o apoio do Dono do projeto, que proporciona a liderança e orientação estratégica ao projeto e aos *stakeholders* (CoEPM, 2017, p. 11), tem ainda o apoio de um GGP (Figura 11), estrutura de gestão, que padroniza os processos de governança relacionados com o projeto e facilita a partilha de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas (PMI, 2017b, p. 48)

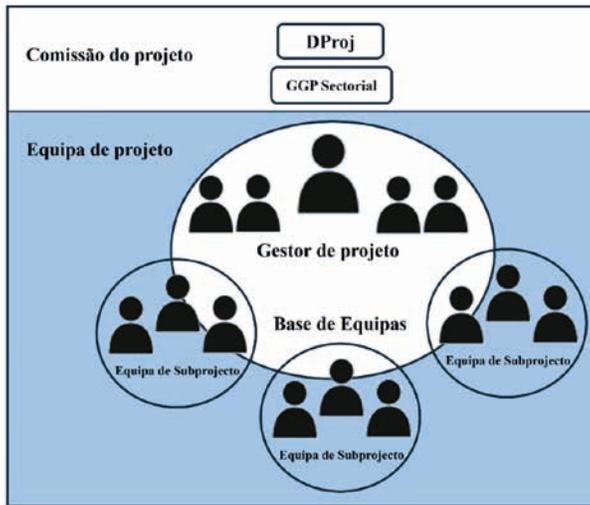


Figura 11 – Organização típica de um projeto

Fonte: Adaptado de Kuster (2023, p. 101).

O GP é o responsável máximo da coordenação do projeto, acompanhando e representando a equipa perante a organização e os *stakeholders*.

No método *agile* como o *Scrum*, que se caracteriza por aplicar a adaptabilidade, a flexibilidade e a proatividade, valorizando as pessoas e dando resposta a mudanças, centrando-se no desenvolvimento da equipa e não no produto, com ciclos curtos de iteração (*Sprints*). Nos quais são definidas as tarefas (*Backlog*) para obter as entregas aos respetivos responsáveis, gerando o incentivo à colaboração, transparência e comunicação constante, tornando-se estas características fundamentais para garantir que todos os *Stakeholders* estejam alinhados e empenhados para alcançar os objetivos do projeto (Dias, 2023).

O método *Scrum* estabelece três funções principais: o dono do produto (Dono do produto), o *Scrum Master* e a Equipa *Scrum* (Figura 12) (Satpathy, 2017, p. 41). A função do GP típico não existe ou está dividida entre os dois papéis, o Dono do projeto (controlo técnico e do conteúdo) e o do *Scrum Master* (especialista em métodos que elimina quaisquer obstáculos) (Kuster, 2023, p. 15).

O Dono do projeto é responsável por definir a visão do produto, elaborando e mantendo o *Backlog*. Tem ainda o papel de representar o cliente, definindo as prioridades, aceitando ou rejeitando as entregas do projeto.

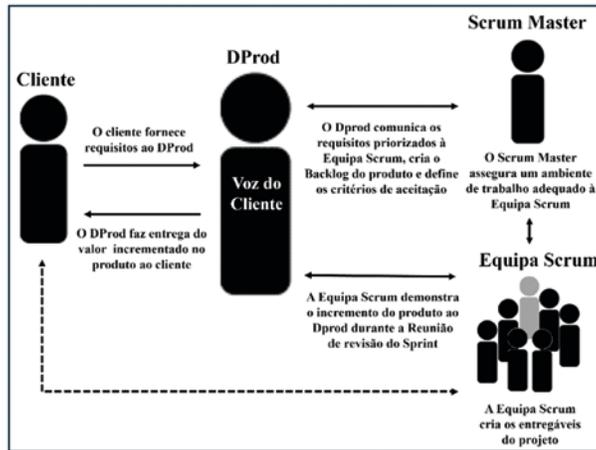


Figura 12 – Funções no Scrum

Fonte: Adaptado de Guia *Scrum* (Satpathy, 2017, p. 42)

O *Scrum Master* é o líder do projeto, responsável por remover impedimentos, proteger e facilitar o trabalho da equipe e ajudar o Dono do projeto com o *Backlog*. A equipa é responsável por definir as tarefas, fazer as estimativas, desenvolver o produto, garantir a qualidade e apresentação do produto ao cliente. A equipa deve ter uma gestão autónoma e ser multifuncional (Satpathy, 2017, p. 46)

O Dono do projeto é quem assegura a obtenção de decisões dos *Stakeholders* para os problemas e constrangimentos, mantendo-se envolvido no trabalho da EP. Esta função vem confrontar o papel do GP, anteriormente definido, existindo a necessidade no início do projeto de ser esclarecida as efetivas responsabilidades para a gestão do projeto, de modo a evitar múltiplas funções e duplicação de responsabilidades (Kuster, 2023, pp. 92, 111).

Assim, o Dono do projeto é responsável por orientar a direção do entregável e classifica o trabalho com base no seu valor. Fornece *feedback* do estado do trabalho sobre o produto à EP, decorrente da ligação que mantêm com os *Stakeholders* (Satpathy, 2017, p. 350).

O Dono do projeto deve ter experiência e contribuir com os seus conhecimentos para as decisões da organização, contudo deve ser-lhe assegurada a formação necessária para organizar e gerir o fluxo de trabalho na equipa. Pode ainda, sempre que surjam problemas, solicitar a ajuda de pessoas com conhecimentos profundos sobre o domínio (i.e, finanças, jurídicas) ou com os próprios clientes (PMI, 2017a, p. 53).

O Quadro 7 apresenta um resumo das responsabilidades mais relevantes dos vários intervenientes de um método *Scrum*.

Quadro 7 – Seleção da Abordagem de desenvolvimento

Funções	Responsabilidades
Partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> • É um termo coletivo que inclui clientes, usuários e patrocinadores. • Interagir frequentemente com o DProd, <i>Scrum Master</i> e a Equipa <i>Scrum</i>, para fornecer <i>inputs</i> e facilitar a criação das entregas do projeto.
Dono do Produto	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer os requisitos gerais do projeto e manter o andamento do projeto. • Nomear as pessoas adequadas para as funções de <i>Scrum Master</i> e da Equipa <i>Scrum</i>. • Fornecer os recursos financeiros para o projeto. • Determinar a visão do projeto. • Avaliar a viabilidade e garantir a entrega do produto ou serviço. • Garantir a transparência e clareza dos itens do <i>Backlog</i> priorizado do Produto. • Fornecer os critérios de aceitação para as entregas em cada <i>Sprint</i>. • Decidir a duração do <i>Sprint</i>.
<i>Scrum Master</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que os processos do <i>Scrum</i> sejam corretamente seguidos por todos os membros da equipa, incluindo o DProd. • Assegurar que o desenvolvimento do produto ou serviço está ocorrendo sem problemas e que os membros da Equipa <i>Scrum</i> tem todas as ferramentas necessárias para a realização do trabalho. • Agendar e supervisionar as reuniões de planeamento das entregas e outras reuniões de coordenação.
Equipa <i>Scrum</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Assumir a responsabilidade coletiva e garantir que as entregas do projeto sejam criadas de acordo com os requisitos. • Garantir ao DProd e ao <i>Scrum Master</i> que o trabalho em curso está sendo realizado de acordo com o plano.

Fonte: Adaptado de Satpathy (2017, p. 56)

Num projeto utilizando o *Scrum*, o GP deixa de ser o centro e passa a ser um líder servidor, mudando a sua ênfase para a orientação e desenvolvimento da EP, promovendo uma maior colaboração e alinhando as necessidades dos *Stakeholders*. O GP torna-se num facilitador, incentiva a distribuição da responsabilidade pela equipa às pessoas que têm os conhecimentos necessários para realizar o trabalho (PMI, 2017a, p. 50).

Deste modo, no método *Scrum* passa a existir um facilitador da equipa, um líder servidor. Esta função pode ter várias designações: GP, *Scrum Master*, chefe de EP, formador de equipa ou facilitador de equipa, dependendo apenas da abordagem ou referência utilizada. Todas as equipas ágeis precisam de uma liderança servidora, que facilite, ajude a remoção de impedimentos, e que garanta o desenvolvimento das capacidades através de treino e formação da EP (PMI, 2017a, p. 26).

As EP no método *Scrum* são tendencialmente multifuncionais, coordenam o seu próprio trabalho e colaboram com o Dono do produto (Kuster, 2023, p. 92). Os seus membros dispõem de todas as competências necessárias para produzir o produto pretendido, garantem uma maior funcionalidade e a conclusão do trabalho no menor tempo possível, com maior qualidade e sem dependências externas (PML, 2017a, p. 53).

Por último, apresenta-se o Quadro 8, que compara as funções e competências entre métodos *agile* e tradicionais.

Quadro 8 – Comparativo das Funções e competências entre métodos *Agile* e tradicionais

Função	Competência	<i>Agile</i>	Tradicional
Dono do Projeto	O que fazer?	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade de decisão sobre o impacto do projeto • Competência social • Capacidade de negociação • Conhecimentos especializados na área do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade de decisão sobre a direção do projeto • Competência social • Capacidade de negociação • Conhecimentos especializados na área do projeto
GPP		<ul style="list-style-type: none"> • Disposições preliminar • Linha de comunicação do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposições preliminar • Linha de comunicação do projeto
Gestor de Projeto	O quê e como fazer?		<ul style="list-style-type: none"> • Autocompetência • Competência social • Capacidade de negociação • Competência na liderança • Competência metodológica • Autoridade de decisão no âmbito do projeto
Gestor do Produto		<ul style="list-style-type: none"> • Autocompetência • Competência social • Capacidade de negociação • Conhecimentos especializados na área, com poder e autoridade de decisão no âmbito do projeto 	
<i>Scrum Master</i>	Como fazer?	<ul style="list-style-type: none"> • Autocompetência • Competência social • Competência na liderança • Competência metodológica 	
Equipa Projeto		<ul style="list-style-type: none"> • Competência de liderança no que respeita à auto-organização • Conhecimentos especializados na área do projeto • Autoridade de decisão sobre o que incluir no próximo <i>Sprint</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimentos especializados na área do projeto

Fonte: Adaptado de Kuster (2023, p. 93).

4.3.1. Resultados da gestão de projetos

92% dos entrevistados referiram que o Dono do projeto não chefia a equipa, nem é responsável pela EP, mas sim pelo produto e por identificar a necessidade de todos os *stakeholders*, e criar as tarefas necessárias para priorizar e estruturar um *Backlog*. Ou seja, é quem tem a visão do produto e assume toda a responsabilidade, pelo que é solicitado à equipa que desenvolva e produza o produto. No final de cada interação o Dono do projeto valida e apresenta aos *stakeholders* o estado de desenvolvimento do produto.

O Dono do projeto pode designar um Dono do produto, ficando este responsável por representar os interesses dos *stakeholders* e definir as funcionalidades e requisitos do produto. Como tal, o dono do projeto também pode desempenhar um papel ativo na comunicação com os *stakeholders* para definir a direção do produto.

A colaboração entre o Dono do projeto (executivo) e o Dono do projeto (execução) é fundamental para garantir uma visão alinhada e uma comunicação eficaz com todos os *stakeholders*, para garantir que as necessidades e expectativas sejam adequadamente compreendidas e atendidas ao longo do ciclo de vida do projeto. Mas pode depender da estrutura organizacional e das responsabilidades definidas e atribuídas.

92% dos entrevistados indicaram que o Dono do projeto e o GP têm papéis diferentes e devem ser desempenhados em complementaridade. Sendo definitivamente possível ajustar as funções e responsabilidades do Dono do projeto e do GP de acordo com as necessidades específicas de cada projeto e da organização. Esses ajustes podem ocorrer de duas formas:

- Manter a Divisão e partilha de responsabilidades: o dono do projeto mantém a responsabilidade por definir a visão e os objetivos do projeto, garantir o alinhamento com as estratégias organizacionais e gerir os *stakeholders*. Enquanto o GP pode ser responsável pela execução do projeto, incluindo o planeamento, coordenação das equipas e acompanhamento do progresso.
- Acumulação de responsabilidades num só elemento: Em determinadas situações, pode ser mais eficiente designar um único elemento para desempenhar tanto o papel de Dono do projeto e o de GP. Esta opção pode ser adequada para projetos de menor escala ou em ambientes onde a agilidade e a tomada de decisão

rápida são fundamentais. No entanto, não é uma opção muito aconselhável, porque exige garantir que a pessoa designada tenha as competências e recursos necessários para desempenhar ambos os papéis de forma eficaz.

Independentemente da opção escolhida, é crucial garantir que as responsabilidades estejam claramente definidas e comunicadas a todas as partes envolvidas no projeto. Além disso, a flexibilidade e a capacidade de adaptação são essenciais para responder às mudanças nas necessidades do projeto e da organização ao longo do tempo.

100% dos entrevistados consideram que as funções e responsabilidades tem de estar bem definidas para todos os elementos do projeto específico, o GP pode delegar funções e/ou tarefas nos membros da sua equipa, mas a responsabilidade pela execução do projeto não deve ser delegada. Não sendo desejável fazê-lo de uma forma abrangente e indiscriminada, no entanto, para soluções pontuais, só depende do contexto do projeto, da experiência e capacidades técnica das pessoas.

As funções e responsabilidades do GP podem ser adaptadas com base nas necessidades específicas do projeto e na dinâmica da equipa, mas exige uma adequada experiência do GP. Em projetos complexos ou com equipas multidisciplinares, é benéfico delegar tarefas técnicas a especialistas. A partilha de responsabilidades promove a colaboração e o desenvolvimento da equipa. Além disso, a dependência excessiva do GP limita a autonomia e a iniciativa da equipa.

No Quadro 9, lista-se algumas formas de delegar e partilhar responsabilidades na liderança e controlo da EP:

Quadro 9 – Delegação e partilha de responsabilidades na liderança da Equipa de Projeto

Definição de objetivos e orientação	O GP pode liderar a equipa na definição clara de objetivos do projeto e na criação de planos para alcançá-los. Isso envolve estabelecer prioridades, distribuir tarefas e garantir que todos os membros da equipa entendam o seu papel e contribuição para o projeto.
Motivação e gestão de desempenho	O GP pode desempenhar um papel importante na motivação da equipa, reconhecendo e recompensando o bom desempenho, fornecendo <i>feedback</i> construtivo e identificando oportunidades de desenvolvimento profissional.
Resolução de conflitos	Conflitos podem surgir em qualquer EP. O GP pode liderar a resolução de conflitos de forma eficaz, promovendo a comunicação aberta, identificando as causas subjacentes dos conflitos e facilitando soluções que beneficiem todos os membros da equipa.
Desenvolvimento de competências	O GP pode promover o desenvolvimento das competências da equipa, identificando necessidades de formação e fornecendo oportunidades de aprendizagem e crescimento.

Em suma, a liderança e o controlo da EP são componentes essenciais do papel do GP, e é fundamental que este tenha as habilidades necessárias para desempenhar estas funções de forma eficaz, além das responsabilidades técnicas associadas ao projeto.

77% dos entrevistados referiram que os GGP setoriais ou de direção podem desempenhar papéis acrescidos significativos no contexto da gestão de projetos, no Quadro 10 apresentam-se algumas sugestões elencadas pelos entrevistados.

Quadro 10 – Papel dos Gabinetes de gestão de Projetos

Padronização e melhores práticas	Através do desenvolvimento de metodologias de gestão de projetos e ajustamento dos artefactos.
Governança de projetos	Pela definição e implementação de estruturas, definição de papéis e responsabilidades.
Capacitação e desenvolvimento	Fornecendo apoio e recursos aos GP e às EP, através de formação, <i>mentoring</i> e <i>coaching</i> em competências técnicas e ferramentas de gestão de projetos.
Gestão de recursos e conhecimento	Promover a partilha de conhecimento e lições aprendidas entre projetos e disseminar uma cultura organizacional.
Inovação e melhoria contínua	Incentivando a experimentação de novas abordagens, tecnologias e práticas e promovendo a otimização e eficiência nos processos de gestão de projetos.

Atualmente, os GGP têm elementos designados, mas estes não conseguem dar o apoio necessário, porque na maioria das vezes existe apenas uma pessoa para diversos projetos, ou em algumas U/E/O não têm GGP, apenas é garantido

quando os projetos estão ligados à LPM. A rede está estabelecida, mas na prática é pouco funcional. Acresce a esta vulnerabilidade, que essas funções são sempre em acumulação, e a falta de pessoal que existe nas FFAA dificulta ainda mais, limitando a ação e resposta prioritária para o projeto, e conseqüentemente falha na consolidação da informação e relato pela rotatividade do GP ou pela volatilidade nas equipas.

4.3.2. Síntese e resposta à Questão Derivada 2

Face ao que antecede, em resposta à QD 2 - *Como devem ser ajustadas as funções e responsabilidades ao nível da organização do projeto nas FFAA, face à prática de métodos agile?*, concluiu-se que:

A aplicação da prática *Agile* implica ajustamentos na gestão do projeto, atendendo à complexidade dos contextos em que são utilizadas. As competências e exigências técnicas são demasiado abrangentes para serem centralizadas apenas no GP. Carece igualmente de uma mudança de mentalidade na governança, exigindo maior envolvimento, colaboração e adequada comunicação com as partes envolvidas.

Aos GGP setoriais ou de direção deve ser atribuído o potencial, para desempenhar um papel acrescido na capacitação e no sucesso dos projetos no seio da organização. Por isso, devem ser assegurados de forma efetiva, para ajudar a estabelecer padrões, fornecer suporte, formação e recursos, promover a inovação e a melhoria contínua, e garantir a governança eficaz dos projetos.

Destaca-se a relevância do papel do Dono do projeto e/ou Dono do produto, sendo que têm papéis diferentes, mas que servem de complementaridade à função do GP ou *Scrum Master*. A função do GP típica deixa de ser central ou passa a estar dividida entre duas funções, a do Dono do projeto (controlo técnico e do conteúdo) e o do *Scrum Master* (especialista em métodos que elimina quaisquer obstáculos).

O GP ou Líder facilitador passa a ter como responsabilidades remover impedimentos, proteger e facilitar o trabalho da EP e ajudar o Dono do produto. Já a EP deve ter uma gestão autónoma e ser multifuncional, passando a colaborar mais ativamente na tomada de decisão.

4.4. CONTRIBUTOS PARA A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA AGILE NA OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO DE PROJETOS NAS FORÇAS ARMADAS

A análise SWOT, tendo em consideração a caracterização ao longo da investigação sobre a gestão Agile nas FFAA em gestão de projetos, permite-nos

elencar no ambiente interno contributos para potenciar os pontos fortes e fracos e no ambiente externo acautelar as oportunidades e ameaças que não podem ser controlados pela organização (Kuster, 2023, p. 113).

4.4.1. Síntese conclusiva e resposta à Questão Central

O Quadro 14 lista a caracterização dos fatores considerados para a análise SWOT.

Quadro 11 – Caraterização dos fatores SWOT na gestão *Agile* das Forças Armadas

	Fatores positivos	Fatores negativos
Fatores internos	<p>Forças (<i>strengths</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Comprovada capacidade de GestProj em EPM; – Estruturas de Governança estabelecidas; – Competências liderança; – Facilidade de adaptação e ajustamentos. 	<p>Fraquezas (<i>weaknesses</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hierarquia da organização; – Rotatividade do pessoal nas funções; – Burocracia dos processos; – Reduzida formação e qualificações dos membros envolvidos; – Informação descentralizada (GP).
Fatores externos	<p>Oportunidades (<i>opportunities</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Maior flexibilidade e cooperação; – Valorização do desenvolvimento do pessoal; – Inovação na GestProj; – Criação de novos métodos de trabalho; 	<p>Ameaças (<i>threats</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Duração dos projetos; – Exigências do Controlo financeiro e dos contratos públicos; – Diversidade de métodos e praticas de GestProj.

Da análise efetuada, e em resposta à QC, *De que forma pode a metodologia Agile ser aplicada na melhoria da gestão de projetos das FFAA?* enunciam-se os seguintes contributos:

- Elementos potenciadores
- Melhorar a formação de base ministrando conteúdos de gestão de projetos em todas as áreas de especialização de oficiais e sargentos;
- Capacitar e incentivar o desenvolvimento do pessoal através da frequência de cursos de qualificação ou especializações no âmbito da gestão de projetos, sobretudo o pessoal envolvido na gestão de projetos;
- Criar ou ajustar as doutrinas e práticas existentes com abordagem

- adaptativa , para facilitar o uso de novas metodologias em projetos que envolvam novas tecnologias ou com contextos mais complexos;
- Rever e reforçar as funções e responsabilidades dos GGP estratégicos e setoriais, envolvimento dos Dono do projeto para garantir apoio adequado ao GP;
 - Reajustamento e adequação dos artefactos dos projetos;
 - Elementos a acautelar:
 - Pessoal especializado para apoiar a gestão de projetos na área jurídica e financeira da contratação pública;
 - A permanência ou sobreposição de funções dos membros envolvidos, para assegurar continuidade dos projetos mais longos;
 - A Comunicação e ligação com os *stakeholders*;
 - A centralização da informação dos projetos.

5. CONCLUSÕES

O atual contexto estratégico caracterizado por um ambiente cada vez mais complexo e volátil, exige das FFAA uma procura constante pela mudança e inovação dos modelos de gestão para garantir o cumprimento da sua missão. Sendo os projetos uma ferramenta de gestão essencial para a implementação dos objetivos estratégicos, importa desenvolver o estudo sobre novas Metodologias como o *Agile*, com a finalidade de melhorar a eficiência e eficácia da Gestão de projetos nas FFAA.

A metodologia *agile* valoriza a flexibilidade, a colaboração, a aprendizagem, a entrega contínua de valor e a adaptação às mudanças, ao invés de seguir um planeamento rígido e linear. Face à cultura hierarquizada das FFAA, o ajustamento para “Ser ágil” implicaria o total envolvimento da organização em termos de mentalidade, valores e princípios, bem como a sua aplicação nos diversos domínios de desempenho da gestão de projetos. A aplicação de uma metodologia puramente *agile* exige competências e conhecimentos, que envolvem uma mudança demasiado radical no seio da instituição militar.

A gestão de projetos nas FFAA, embora esteja em diferentes estágios de proficiência, detém uma prática consistente apoiada na ferramenta EPM, fundamentalmente baseada na metodologia tradicional. Atendendo a estes factos, o estudo foi orientado para uma análise do conhecimento, das AD e para a sua aplicação ao nível da gestão do projeto, de modo a poder vir a valorizar e melhorar

as metodologias empregues nas FFAA, mudar mentalidades e integrar novas formas de trabalhar nesta área.

A metodologia de investigação baseou-se num raciocínio indutivo. Numa estratégia de investigação, apoiada numa abordagem qualitativa. A obtenção de dados foi sistematizada, em perspetivas, experiências e opiniões pessoais, provenientes de treze entrevistas a personalidades da DGRDN, do EMGFA e dos Ramos, na qualidade de Gestores de nível estratégico, sectorial e GP e da análise documental às principais referencias nacionais e internacionais. Assentou no estudo de caso da gestão de projetos das FFAA, a fim de identificar contributos para a metodologia *agile* ser aplicada na melhoria da gestão de projetos nas FFAA.

Relativamente ao OE1: *analisar a abordagem de desenvolvimento da gestão de projetos nas FFAA* concluiu-se que:

As FFAA, não tendo uma organização baseada em projetos, dificulta a implementação de qualquer metodologia, na medida em que o GP responsável pelo projeto não possui todas as competências delegadas para assegurar completo controlo sobre o projeto. O EMGFA e os ramos têm uma estrutura de governança estabelecida, que segue um processo burocrático ajustado à hierarquia da organização, existindo na maioria das situações uma dupla dependência e os membros dessa estrutura não estão inteiramente dedicados às funções e responsabilidades do projeto.

As FFAA têm diferentes maturidades em relação à gestão de projetos, sendo materializada por uma prática consolidada pela ferramenta EPM, que garante o controlo dos projetos de capacidades associados à LPM e LIM. Apenas a Marinha e o Exército dispõem de uma doutrina de gestão de projetos ajustada a cada uma das instituições. Contudo, como vimos, a gestão de projetos requer uma vasta área de conhecimento, sendo reconhecida a necessidade de reforçar o desenvolvimento do pessoal, desde a formação de base, passando por especialização e acreditação em gestão de projetos e abrangendo todas as funções da gestão do Projeto, bem como os níveis supervisores e de topo.

A estrutura e doutrina existentes assentam numa abordagem preditiva, que continua a ser valida e aplicável na maioria dos projetos em execução. Se bem que já se verifica a utilização de Abordagem adaptativa por EP, em determinados contextos mais complexos, especialmente aqueles que envolvem desenvolvimento de software e tecnologia.

A abordagem preditiva em uso na gestão de projetos para a edificação de capacidades não privilegia estas abordagens interativas e incrementais, pois dificulta a padronização dos processos face à flexibilidade e autonomia adotada numa Abordagem adaptativa.

A escolha adequada da AD pode influenciar o sucesso do projeto, devendo ajustar-se às suas características específicas, à equipa e à organização, considerando-se por isso que nas FFAA só pode ser implementado até um certo nível e para determinados contextos.

Embora as FFAA possam estar a utilizar diversas práticas de Abordagem adaptativa, não adotam os princípios e os valores do *agile*. Podendo isso, ser visto de forma muito positiva, atendendo que existe espaço para progresso e desenvolvimento nessa área, na medida em que as FFAA demonstram procurar adaptar-se às demandas em constante mudança do ambiente operacional e tecnológico, com menos pessoas e custos. Carecendo assim, de uma adequada apreciação prévia dos constrangimentos e benefícios antes de efetuar o seu ajustamento ou mudança.

No que concerne ao OE2: *analisar ajustamentos das funções e responsabilidades ao nível da gestão do projeto nas FFAA, face a prática de métodos agile*, evidenciou-se o seguinte:

A aplicação da prática *agile* implica ajustamentos na gestão do projeto, atendendo à complexidade dos contextos em que são utilizadas. As competências e exigências técnicas são demasiado abrangentes para serem centralizadas apenas no GP. Carece igualmente de uma mudança de mentalidade na governança, exigindo maior envolvimento, colaboração e adequada comunicação com as partes envolvidas.

Aos GGP setoriais ou de direção deve ser atribuído o potencial, para desempenhar um papel acrescido na capacitação e no sucesso dos projetos no seio da organização. Por isso, devem ser assegurados de forma efetiva, para ajudar a estabelecer padrões, fornecer suporte, formação e recursos, promover a inovação e a melhoria contínua, e garantir a governança eficaz dos projetos.

Os papéis do dono do projeto, são relevantes, mas distintos, e servem de complementaridade à função do GP ou do *Scrum Master*. A função do GP típica deixa de ser central ou passa a estar dividida entre duas funções, a do Dono do projeto (controlo técnico e do conteúdo) e o do *Scrum Master* (especialista em métodos que elimina quaisquer obstáculos).

O GP ou Líder facilitador passa a ter como responsabilidades remover impedimentos, a proteger e facilitar o trabalho da EP e ajudar o Dono do produto. Já a EP deve ter uma gestão autónoma e ser multifuncional, passando a colaborar mais ativamente na tomada de decisão.

Por último, para o OG do TII “*Propor contributos para a aplicação da metodologia Agile na otimização da gestão de projetos das FFAA*”, e para responder à QC que o objetiva, são os seguintes os contributos relevantes agrupados em elementos potenciadores e elementos a acautelar:

Como elementos potenciadores: melhorar a formação de base ministrando conteúdos de gestão de projetos em todas as áreas de especialização de oficiais e sargentos; capacitar e incentivar o desenvolvimento do pessoal através da frequência de cursos de qualificação ou especializações no âmbito da gestão de projetos, sobretudo o pessoal envolvido na gestão de projetos; criar ou ajustar as doutrinas e praticas existentes com Abordagem adaptativa, para facilitar o uso de novas metodologias em projetos que envolvam novas tecnologias ou com contextos mais complexos; rever e reforçar as funções e responsabilidades dos GGP estratégicos e setoriais, envolvimento dos Dono do projeto para garantir apoio adequado ao GP; reajustamento e adequação dos artefactos dos projetos.

Quanto aos elementos a acautelar: pessoal especializado para apoiar a gestão de projetos na área jurídica e financeira da contratação pública; a permanência ou sobreposição de funções dos membros envolvidos, para assegurar continuidade dos projetos mais longos; a Comunicação e ligação com os *stakeholders*; a centralização da informação dos projetos.

Assim, a principal contribuição deste TII para o conhecimento consistiu na sistematização de contributos para a aplicação da metodologia Agile na otimização da gestão de projetos das FFAA, com vista a melhorar de uma forma objetiva e adequada o domínio do conhecimento, a AD e a gestão do projeto no modelo atual das FFAA.

A principal limitação sentida no desenvolvimento deste trabalho esteve relacionada com a vasta abrangência dos conceitos associados à gestão de projetos e às diversas metodologias *Agile* aplicadas em múltiplos contextos e ambientes, acerca dos quais existe uma extensa literatura, e nem sempre consensual. As entrevistas realizadas auxiliaram a mitigar esta limitação.

Como estudos futuros, recomenda-se a abertura de outras linhas de investigação como um modelo de desenvolvimento de formação e a aplicação da metodologia híbrida na gestão de projetos nas FFAA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghina, W., Ahlback, K., De Smet, A., Lackey, G., Lurie, M., Murarka, M., & Hanscomb, C. (2018, 22 de janeiro). *The five trademarks of agile organizations*. <https://www.mckinsey.com/capabilities/people-and-organizational-performance/our-insights/the-five-trademarks-of-agile-organizations>
- Albuquerque. (2023, 23 de dezembro). Planejamento Estratégico e o Gerenciamento de Projetos. <https://onset.com.br/blog/planejamento-estrategico-e-o-gerenciamento-de-projetos/>
- Beck, K., Beedle, M., Bennekum, A., Cockburn, A., Cunningham, W., Schwaaber, K., & Sutherland, J. (2001, 12 de dezembro). *Manifesto Agile*. (M. B. Kent Beck, Produtor, & Ken Schwaber, Jeff Sutherland) org: <https://agilemanifesto.org/>
- Bright Partners. (2016). *Planeamento e gestão da LPM: manual para a gestão da LPM - DGRDN*. Lisboa: Bright Partners.
- Bueno. (2023, 23 de julho). Quais são as Metodologias ágeis e como nos ajudam. Leonardo Mendes Bueno. <https://blogdaqualidade.com.br/metodologias-ageis/>
- CoEPM². (2017). *Síntese da Metodologia de Gestão de Projetos PM²*. (C. d. Projetos, Ed.) Bruxelas: Centro de Excelência em Gestão de Projetos (CoEPM²), Comissão Europeia.
- DEE. (2024). *Diretiva Estratégica do Exército 2024-2026 - 1 Fascículo*. Lisboa: Exército Português.
- DEEMGFA. (2023). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2023/2026*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- DEFA. (2022). *Diretiva Estratégica da Força Aérea 2022-2025*. Lisboa: Força Aérea Portuguesa.
- DEM. (2022). *Diretiva Estratégica da Marinha*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada.
- Despacho n.º 15/2022, de 27 janeiro. *Criação da estrutura de acompanhamento de projetos cofinanciados (EAPC) da Força Aérea* do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea.
- Despacho n.º 85/2019, de 24 setembro. *Núcleo de gestão da LPM na Força Aérea* do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea.
- Despacho n.º 234/2023, de 31 de julho. *Nomeação dos gestores de projeto da LPM* do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas.

- Despacho n° 235/2023, de 26 outubro. *Implementação do Gabinete de governação de projetos* do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas.
- Despacho n° 5408/2004 do Ministro da Defesa Nacional. *Diretiva sobre a execução da LPM – troca de informação* do Gabinete do Ministro, 2ª série, n° 67, 19 março, p. 4244-4247.
- Dias, R. (2023). *Avaliação Comparativa das Metodologias na Gestão de Projetos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- EMA. (2013). *Doutrina de Gestão de projetos na Marinha* (Vols. PAA -1002). Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- EME. (2015). *Normas de Gestão de projetos do Exército* (GPEx). Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Espinha, R. (14 de setembro de 2021). *Metodologia de Projeto: saiba quais são e como escolher a melhor*. <https://artia.com/blog/tudo-sobre-metodologia-de-projetos/>
- GOV. (2022, 26 de setembro). *Novo Conceito Estratégico de Defesa deverá «clarificar a visão sobre o nosso lugar no mundo»*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=novo-conceito-estrategico-de-defesa-dever-clarificar-a-visao-sobre-o-nosso-lugar-no-mundo>
- IUM. (2017). Áreas das Ciências Militares. *Anexo à informação n°9/2017/DE-AREA*. Instituto Universitário Militar.
- IUM. (2020a). *Trabalhos de investigação* (Vols. (NEP/INV-001 (A1))). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- IUM. (2020b). *Estrutura e regras de citação e referência de trabalhos escritos a realizar no DEPG e CISD* (Vols. (NEP/INV-03)). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Keith, R., & Cooper, L. (2018). *PRINCE2 Agile®*. (AXELOS, Ed.) Norwich: The United Kingdom for the Stationery Office.
- Kuster. (2023). *Project Management Handbook Agile – Traditional – Hybrid* (2.ª Ed). Berlin, Kuster, J.; Bachmann, C.; Hubmann, M.; Lippmann, R. & Schneider, P.: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-66211-3>
- MDN. (07 de janeiro de 2020). *EMGFA Departamento para a Inovação e Transformação*. Obtido de Ministério da Defesa Nacional: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias_fa/Paginas/EMGFA-cria-Departamento-para-a-Inovacao-e-Transformacao.aspx

- Murray, A., Bennett, N., Edmonds, J., Patterson, B., Taylor, S., & Williams, G. (2009). *Managing Successful Projects with PRINCE2™*. Norwich: The United Kingdom for the Stationery Office.
- Nota n.º 006916/2021, de 02 novembro. *Modelo de gestão de projetos - evolução e estrutura de controlo*, da Repartição de Capacidades da Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército.
- PMI. (2017a). *Agile Practice Guide*. (A. Alliance, Ed.) Pennsylvania: Project Management Institute.
- PMI. (2017b). *Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos* (Vol. 6ªEd.). Pensilvânia: Project Management Institute.
- PMI. (2021). *Padrão de Gerenciamento de Projetos e do Guia PMBOK®* (7ªEd. ed.). Project Management Institute. <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok>
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2ª Ed., Caderno do IUM, 8). (CIDIU, Ed.) Lisboa: Instituto Universitário Militar. https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/20190821_CAD-08_Miolo_WEB-1.pdf
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para a elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*, Sarmiento, M. Lisboa: Universidade Lusíadas Editora.
- Satpathy, T. (2017). *Um Guia para o Conhecimento em Scrum (Guia SBOK™)* (3ªEd. ed.). Arizona: SCRUMstudy™.
- Vilas Boas, C. (2021, 11 de fevereiro). *Manifesto Ágil: 20 anos*. <https://www.zup.com.br/blog/manifesto-agil>

ESTUDO 6 – A INTENÇÃO DE *TURNOVER* DOS CAPITÃES DAS FORÇAS ARMADAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA: O PAPEL DOS COMPORTAMENTOS DESTRUTIVOS DO LÍDER COMO UM ASCENDENTE²⁶

THE TURNOVER INTENTION OF THE CAPTAINS OF THE ARMED FORCES AND THE REPUBLICAN NATIONAL GUARD: THE ROLE OF THE LEADER'S DESTRUCTIVE BEHAVIORS AS AN ASCENDANT

Tânia Mora Ferreira

Major de Artilharia do Exército Português

Carlos Daniel dos Santos Teixeira

Major de Material do Exército Português

José Barão Vieira

Major de Infantaria do Exército Português

Mário Rui Martins Pinto

Major de Infantaria da Guarda Nacional Republicana

Marcus Vinícius Fontes

Tenente-Coronel da Força Aérea Brasileira

Manuel António Pereira Semedo

Capitão de Navio da Marinha de Cabo Verde

RESUMO

O fenómeno de *turnover* representa um desafio complexo que afeta a retenção de pessoal e impacta na eficiência operacional, especialmente crítico em contexto militar. O presente estudo com base na *Social Exchange Theory* analisa a relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover* nas Forças Armadas Portuguesas (FFAA) e na Guarda Nacional Republicana (GNR). A metodologia utilizada é de estratégia quantitativa com recurso ao inquérito por questionário para medir as perceções dos capitães das FFAA e da GNR. A amostra inclui 193 capitães do Exército, da Força Aérea e da GNR. As escalas utilizadas foram o *Destrudo-L* para medir comportamentos de liderança destrutiva e a *Turnover Intention Scale* para a intenção de *turnover*. Os resultados revelam que apesar da liderança destrutiva não ser

²⁶ Estudo realizado no âmbito na unidade curricular de Administração de Recursos no Curso de Estado-Maior Conjunto 2023/2024.

predominante nas FFAA, a sua presença impacta significativamente a intenção de *turnover*. Identificou-se uma correlação significativa entre liderança destrutiva e intenção de *turnover*, especialmente na dimensão da arrogância do líder. O estudo contribui para a compreensão dos antecedentes da intenção de *turnover* no contexto militar, destacando a importância da liderança destrutiva para reter militares qualificados. Sugere-se a implementação de políticas e práticas de gestão de recursos humanos focadas na mitigação da liderança destrutiva e na promoção de um ambiente organizacional saudável.

Palavras-chave: Forças Armadas, GNR, intenção de *turnover*, liderança destrutiva

ABSTRACT

The phenomenon of turnover represents a complex challenge that affects staff retention and impacts on operational efficiency, especially critical in a military context. This study, based on Social Exchange Theory, analyzes the relationship between destructive leadership and turnover intention in the Portuguese Armed Forces (FFAA) and the National Republican Guard (GNR). The methodology used is a quantitative strategy using a questionnaire survey to measure the perceptions of the captains of the Armed Forces and the GNR. The sample includes 193 captains from the Army, Air Force and GNR. The scales used were the Destrudo-L to measure destructive leadership behaviors and the Turnover Intention Scale for turnover intention. The results show that although destructive leadership is not prevalent in the Armed Forces, its presence does have a significant impact on turnover intention. A significant correlation was identified between destructive leadership and turnover intention, especially in the dimension of leader arrogance. The study contributes to understanding the antecedents of turnover intention in the military context, highlighting the importance of destructive leadership in retaining qualified military personnel. It suggests the implementation of human resource management policies and practices focused on mitigating destructive leadership and promoting a healthy organizational environment.

Keywords: Armed Forces, GNR, turnover intention, destructive leadership

1. INTRODUÇÃO

O *turnover* é um problema que tem custos diretos e indiretos para as organizações, cujos efeitos se sentem na retenção de talentos e nos custos associados à rotatividade de pessoal. Para além dos custos financeiros, o *turnover* contribui ainda para a diminuição do conhecimento e dos costumes organizacionais (Robinson et al., 2014). Por sua vez, os funcionários que tencionam sair, mas que

por alguma razão se mantêm- na organização (intenção de *turnover*), estão menos focados no seu trabalho, desmotivados e menos eficazes que os funcionários que não têm essa intenção (Beehr & Gupta, 1978; Dupré & Day, 2007; Keaveney & Nelson, 1993).

No sentido de tentar perceber qual a capacidade de a liderança influenciar o fenómeno da intenção de *turnover*, têm sido realizados vários estudos, em diversos contextos (Donkor et al., 2022; Kurniawati et al., 2022; Tse et al., 2013). Uma das correlações que tem sido estudada é a dos comportamentos tóxicos e destrutivos do líder e a intenção de *turnover* dos subordinados. Neste sentido, Ofei et al. (2023), encontraram uma relação positiva significativa entre a intenção de *turnover* dos enfermeiros e os comportamentos tóxicos narcisistas do líder. De igual forma, outros estudos concluíram que a liderança tóxica e destrutiva aumenta a intenção de *turnover* dos subordinados (Brouwers & Paltu, 2020; He et al., 2023; Naeem & Khurram, 2020).

Contudo, e apesar do tópico *turnover* nas organizações ser um assunto bastante estudado, existem poucos estudos recentes sobre o fenómeno em contexto militar. Como consequência, a compreensão sobre como reter os militares nas Forças Armadas (FFAA) é limitada. Em acréscimo, as FFAA nacionais da maioria dos Estados Membros da União Europeia depararam-se com a diminuição significativa dos seus efetivos (McEvoy, 2023). No caso específico das FFAA Portuguesas, desde 2011 até ao presente ano, existiu uma redução de efetivos nas fileiras de 31,74% de militares (Lopes, 2023).

Sendo o recrutamento dos militares baseado no voluntariado, e estando os valores da população jovem a mudar de prioridades materialistas para pós-materialistas (Brandebø et al., 2019), as FFAA devem encontrar formas de reter o seu pessoal, uma vez que sair da instituição militar passou a ser uma opção para os militares que se encontram insatisfeitos. Como tal, manter os militares nas fileiras tornou-se um desafio para a gestão de recursos humanos. De acordo com o estudo de Brandebø et al. (2019), realizado entre 1 e 2 anos após a entrada voluntária nas FFAA, 28% da satisfação geral no trabalho e 36,3% da experiência de significado do trabalho podem ser explicados pela liderança.

Porém, a relação entre a intenção de *turnover* e a liderança no contexto militar tem sido pouco estudada, pelo que, o presente estudo pretende analisar a influência entre a liderança e a intenção de *turnover* nas FFAA. Particularmente, e à semelhança dos resultados em organizações civis, este estudo procura analisar

uma relação entre os comportamentos destrutivos do líder e a intenção de *turnover* dos subordinados, partindo da premissa de que “o mal é mais forte que o bem” (Baumeister et al., 2007), ou seja, que o efeito dos eventos negativos se sobrepõe aos eventos positivos do mesmo tipo.

Face ao exposto, definiu-se como Objetivo Geral (OG) da investigação: “Analisar a relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover*, relativamente aos Capitães das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, no contexto militar.” Para tal, foram identificados os seguintes objetivos específicos (OE): OE1 – caracterizar o nível de Liderança Destrutiva experienciada pelos Capitães das Forças Armadas e GNR; OE2 – examinar intenção de *turnover* dos Capitães das Forças Armadas e GNR.

Com base no OG estabelecido, definiu-se a seguinte Questão Central (QC): “Qual a relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover*, nos Capitães das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana?” Neste sentido, considerando os OE, foram levantadas as seguintes Questões Derivadas (QD): QD1 – qual o nível de liderança destrutiva experienciada pelos Capitães das Forças Armadas e GNR? QD2 – qual o nível de intenção de *Turnover* dos Capitães das Forças Armadas e GNR?

O estudo irá contribuir para o conhecimento dos antecedentes da intenção de *turnover*, colmatando a lacuna existente de estudos científicos realizados no contexto militar. E ainda, pelo facto de que o conhecimento resultante do estudo poderá contribuir para as políticas e práticas de gestão de recurso humanos, no âmbito da retenção e diminuição do turnover de militares qualificados.

O estudo divide-se em cinco capítulos: introdução, que estabelece o contexto do estudo; Revisão de Literatura, onde define-se os conceitos estruturantes da investigação; na metodologia, apresenta-se a estratégia metodológica, os instrumentos de medida e a sua fiabilidade; na apresentação e discussão de resultados apresenta-se a caracterização da amostra e os resultados dos testes das hipóteses; por fim, na conclusão, sintetizou-se os principais resultados, contribuição para o conhecimento e apresentou-se as limitações e recomendações para estudos futuros.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. INTENÇÃO DE *TURNOVER*

O conceito de *turnover*, frequentemente traduzido como a rotatividade dos funcionários, é um fenómeno complexo que se refere ao processo pelo qual

os funcionários deixam uma organização. De acordo com Tett e Meyer (1993), turnover é a “cessação do contrato de trabalho de um indivíduo com uma determinada empresa” (p. 262). Este pode ser voluntário, quando o indivíduo cessa por livre vontade a ligação com a organização, ou involuntário, quando a saída do indivíduo é resultante da dispensa por parte da organização. Segundo Shaw et al. (1998), existem duas razões para a saída voluntária da organização: a atratividade do trabalho presente e as alternativas disponíveis para o indivíduo. Contudo, a maioria dos estudos revelam que são as práticas de recursos humanos que afetam a intenção de *turnover* (Nawaz et al., 2015). A intenção de turnover consiste na “vontade consciente e deliberada de deixar a organização (p. 262). Normalmente, as pessoas decidem deixar a organização após uma reflexão cuidadosa, que implica avaliarem a situação, ponderarem diferentes opções, procurarem oportunidades e refletirem sobre os seus sentimentos (Ngo-Henha, 2018). Assim, a intenção de sair não corresponde à decisão efetiva de sair, mas é considerada um preditor do turnover (Van Breukelen et al., 2004; Cohen et al., 2015). De acordo com Fihbein e Ajzen (1975, p. 369) “o melhor preditor individual do comportamento de um indivíduo será uma medida da sua intenção de realizar esse comportamento”. A intenção de turnover por norma refere-se ao turnover voluntário.

Destarte, o *turnover* pode ainda ser funcional ou disfuncional (Dalton et al., 1982). A funcionalidade do *turnover* está intimamente ligada à avaliação da qualidade dos indivíduos que deixam a organização, seja por vontade própria ou não. A decisão de saída de indivíduos de alto desempenho representa um turnover disfuncional para a organização, pois resulta na perda de talentos valiosos. Por outro lado, a saída de indivíduos com desempenho abaixo do esperado pode ser considerada como *turnover* funcional. Neste último caso, a organização tem a oportunidade de substituir estes indivíduos menos produtivos por outros que possam contribuir mais efetivamente para os objetivos e a produtividade da organização (Dalton et al., 1982).

As implicações organizacionais de uma taxa elevada de *turnover* prendem-se com aspetos operacionais, financeiros e psicológicos (Heavey et al, 2013). Por exemplo, a saída de funcionários pode levar a uma interrupção temporária da produtividade, enquanto os novos funcionários não atingirem a competência dos seus predecessores, acarretando custos diretos com o recrutamento, a seleção e o treino de novos colaboradores (Cascio, 2006), assim como custos indiretos, como a perda de conhecimento organizacional (Gupta & Delery, 2005).

No contexto das FFAA portuguesas, o fenómeno do *turnover* tem emergido como um desafio persistente para o qual ainda se procura uma solução eficaz. O aumento considerável de militares a sair da instituição tem impactos na prontidão e na capacidade de cumprir a missão das FFAA (Gomes et al., 2024). Durante a década compreendida entre 2012 e 2022, registou-se uma diminuição notável no número de militares nos Quadros Permanentes das FFAA portuguesas, passando de 21.645 para 18.402 efetivos, resultando em um déficit de 8.684 militares para alcançar o efetivo máximo autorizado nas FFAA. Especificamente na Força Aérea, observou-se um aumento de 110% na taxa de *turnover* durante o ano de 2023 em comparação com o ano anterior, em que aproximadamente 60% eram capitães. No Exército, em 2022 dos oito abates aos quadros de oficiais, seis eram capitães e em 2023, dos 22 abates aos quadros, 12 eram capitães. Assim, observa-se uma tendência crescente do número de capitães que optaram por deixar os quadros permanentes, indicando uma possível questão específica relacionada com o posto de capitão.

Os estudos no contexto militar focam-se na análise das razões pelas quais os militares têm a intenção de *turnover*, de forma a contribuir para soluções de práticas de recursos humanos. Dupré e Day (2006), num estudo com uma amostra de 450 militares, concluíram que o suporte do líder e a estimulação no trabalho demonstram efeitos diretos na intenção de *turnover*. Holtom et al. (2014), num estudo realizado com cadetes da Força Aérea dos Estados Unidos da América, identificaram que a satisfação laboral e o comprometimento afetivo estavam negativamente relacionados com a intenção de *turnover*. Para além disso, os autores realçam a importância do papel dos líderes militares para minimizar o *turnover* dos cadetes. Na mesma linha, Eberly et al. (2017), num estudo que avaliou a liderança transformacional em unidades militares dos EUA em combate, concluíram que este estilo de liderança pode indiretamente diminuir a intenção de *turnover* dos militares, através do aumento do envolvimento com o trabalho, especialmente quando a unidade é altamente exposta a situações extremas. Pinto (2021) no seu estudo estatístico, com uma amostra de 575 oficiais do quadro permanente do Exército, identificou que os postos que apresentam maior valor de média de intenção de *turnover* é tenente e capitão. O autor conclui que os oficiais do quadro permanente se sentem insuficientemente valorizados pela hierarquia militar e que os altos quadros da carreira militar apresentam um nível moderado alto de procura por oportunidades alternativas no mercado de trabalho.

Face ao exposto, levanta-se a hipótese de que (H1.) Os capitães das FFAA e da GNR apresentam moderada intenção de *turnover*.

2.2. LIDERANÇA DESTRUTIVA

O conceito de liderança destrutiva emerge do quadro teórico que sublinha a relevância dos eventos negativos na avaliação dos efeitos da liderança. De acordo com Baumeister et al. (2001), eventos negativos em interações sociais têm um impacto mais significativo do que eventos positivos. Este conceito é frequentemente referido como "viés de negatividade" (Ito et al., 1998) e significa que experiências, emoções ou interações negativas tendem a ter um efeito maior no estado psicológico e nos processos de um indivíduo do que experiências neutras ou positivas. Na mesma linha, Burke (2006) salienta a importância de estudar aspetos negativos, ineficazes ou destrutivos da liderança para obter uma compreensão mais precisa e completa do que constitui uma liderança eficaz. Consequentemente, na investigação contemporânea sobre liderança tornou-se insuficiente limitar os estudos à avaliação das ações positivas dos líderes e tornou-se pertinente analisar as implicações das ações negativas. Este foco dual permite uma compreensão mais holística da liderança, reconhecendo que as práticas destrutivas dos líderes podem ser tão influentes quanto as suas contribuições construtivas.

Neste sentido, a liderança destrutiva foi originalmente definida por Einarsenet al., (2007, p. 208), como "o comportamento sistemático de um líder, diretor ou gestor que viola o interesse legítimo da organização prejudicando e/ou sabotando os objetivos, tarefas, recursos e eficácia da organização e/ou a motivação, bem-estar e satisfação no trabalho dos seus subordinados". Os autores afirmam que existem critérios para que um comportamento seja considerado destrutivo: deve ser realizado de forma sistemática, ou seja, tem de ser um comportamento padronizado e consistente ao longo do tempo; deve violar os interesses da organização, ou seja, causar danos concretos aos objetivos, valores ou bem-estar dos indivíduos da organização; e, por fim, um aspeto distinto desta definição é que mesmo que não haja intenção de causar dano, o comportamento pode ser considerado destrutivo se atender aos dois critérios anteriores. A definição proposta pelos autores inclui casos de desatenção, ignorância e incompetência. Assim, o comportamento destrutivo na liderança pode surgir não apenas de más intenções, mas também de falta de capacidade, conhecimento ou consciência. Estudos baseados nesta premissa em que pode existir ou não intencionalidade do líder, utilizaram a liderança *laissez-*

faire e considerou-se uma forma passiva de liderança destrutiva (Fosse et al., 2019).

O que distingue o conceito de liderança destrutiva do conceito de liderança abusiva e tirana é que, além de prejudicar os subordinados, os líderes destrutivos também podem comprometer os objetivos da organização, como por exemplo o sabotar de projetos, desperdiçar recursos, tomar decisões prejudiciais a longo prazo, ou criar um ambiente de trabalho tóxico que afeta a eficiência e a eficácia organizacional (Truhon, 2016).

Com base na definição de Einarsen et al. (2007), Krasikova et al. (2013) definiram liderança destrutiva como:

Um comportamento volitivo de um líder que pode prejudicar ou pretende prejudicar a organização e/ou os seguidores de um líder ao (a) encorajar os seguidores a perseguir objetivos que contrariem os interesses legítimos da organização e/ou (b) empregar um estilo de liderança que envolva a utilização de métodos prejudiciais de influência junto dos seguidores, independentemente das justificações para esse comportamento (p. 1310).

Esta definição de liderança destrutiva distingue-se da primeira, porque só inclui comportamentos intencionais do líder e ainda, segundo os autores, exclui comportamentos que são classificados como comportamentos contraprodutivos no trabalho, como por exemplo, roubar propriedade da organização. Para além disso, existe uma maior distinção entre organização e seguidores como alvos da liderança destrutiva. Os autores argumentam que é mais útil diferenciar liderança destrutiva em dois processos distintos, nomeadamente a definição de metas destrutivas e a ação de influenciar seguidores para atingir essas metas, do que fazer uma distinção superficial entre os alvos (organização e seguidores) da liderança. Desta forma pode-se entender melhor os processos da liderança destrutiva e, por conseguinte, identificar preditores e consequências distintos para cada uma delas. A liderança destrutiva tem sido relacionada a diversos problemas no ambiente de trabalho, tais como assédio moral, *Leader-Member Exchange* (Bellou & Dimou, 2022), satisfação no trabalho, stress no trabalho e intenção de turnover (Woestman & Wasonga, 2015). Existe uma consciência crescente de que os comportamentos destrutivos dos líderes têm consequências negativas nas atitudes dos subordinados em relação ao seu trabalho e organização, bem como no bem-estar e entreaajuda entre pares (Tepper, 2007; Xia et al., 2017).

Estudar a liderança destrutiva nas FFAA é particularmente interessante, pois este contexto é distinto de outros ambientes de trabalho, devido essencialmente à cultura com fortes raízes hierarquizadas, exposição a tarefas potencialmente perigosas (Reed, 2015) e caracterizado por ambiente exigentes, com extremos físicos e emocionais (Hannah & Sowden, 2013). Um abuso de um líder pode ser percebido de forma muito diferente numa operação militar em comparação com um ambiente de sala de aula (Thoroughgood et al., 2012). Assim, é importante considerar como comportamentos de liderança potencialmente destrutivos são percebidos no contexto militar (Padilla et al., 2007; Sharma, 2017; Thoroughgood et al., 2012).

Segundo Lindsay et al. (2016), as implicações da liderança destrutiva são sentidas tanto na organização como pelos militares. O líder militar em certas situações precisa de balancear as prioridades entre a missão e os militares, no sentido em que em alguns momentos não é possível priorizar de forma igual. Por exemplo, em circunstâncias nas quais os comandantes veem-se obrigados a sujeitar os militares a situações de risco, eles não conseguem tomar decisões que garantam a ausência total de dano às tropas, uma vez que a missão militar é inerentemente perigosa. Contudo, líderes eficazes considerarão todas as consequências das suas ações para minimizar o dano em pessoal, ao mesmo tempo que garantem o sucesso da missão. Segundo os autores, o líder destrutivo não pondera entre a missão e o pessoal, resultando em desempenho baixo de missão e o aumento do risco de danos dos militares.

Estudos realizados em contexto militar demonstraram relações positivas entre a liderança destrutiva e variáveis negativas no local de trabalho. De acordo com o estudo de Fors Brandebo et al. (2016), com uma amostra de 625 militares da Estónia, Suécia, Suíça e Países Baixos, os comportamentos de liderança destrutivos mostraram associações positivas mais fortes com a exaustão emocional e a intenção de turnover, do que os comportamentos de liderança construtivos mostraram associações negativas. Brandebo et al. (2019), concluíram que as formas ativas de liderança destrutiva têm uma correlação negativa fraca e significativa com as variáveis significado do trabalho e satisfação laboral (-.26; -.16, $p < .01$) e que as formas passivas de liderança destrutiva têm uma correlação fraca a moderada com as mesmas variáveis (-.32; -.27, $p < .01$).

Apesar dos estudos evidenciarem relações positivas entre a liderança destrutiva e consequências negativas no contexto militar, os resultados dos estudos, de uma forma geral, não consideram a liderança destrutiva uma prática

regular nas FFAA. Por exemplo, Rosinha et al. (2016), analisaram a presença de lideranças negativas, nomeadamente a liderança tóxica e destrutiva, e concluíram que os comportamentos mais comumente presentes nos líderes militares eram a centralização de poder e o controlo do líder, características do líder autoritário. Contudo, os autores relataram a presença de alguns comportamentos de liderança destrutiva, como a arrogância do líder, senso de incerteza e passividade. Na mesma linha, Reed e Bullis (2009), encontraram relações entre a percepção de liderança destrutiva por parte de oficiais e civis na satisfação e vontade de se manter na instituição militar. Neste estudo, a média de comportamentos de liderança destrutiva percebidos pelos inquiridos varia entre 1.77 e 2.42, ou seja, muito raramente e raramente são percebidos comportamentos de liderança destrutiva nos seus superiores hierárquicos. No contexto militar os subordinados tendem a resistir e a negar a existência de comportamentos destrutivos do líder, caracterizando-os como necessários e até mesmo esperados (Brandebø et al., 2016).

Face ao exposto, levantaram-se as seguintes hipóteses:

(H2) A liderança destrutiva experienciada pelos capitães das FFAA e da GNR, é reduzida;

(H3) A liderança destrutiva está positivamente relacionada com a intenção de *turnover*; e

(H4) A liderança destrutiva prediz a intenção de *turnover*.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta investigação centra-se na exploração da relação entre liderança destrutiva e a intenção de *turnover*, seguindo uma abordagem dedutiva. Esta escolha metodológica baseia-se na *Social Exchange Theory* (Homans, 1958) para estabelecer uma compreensão clara das dinâmicas causais entre as variáveis de estudo. Segundo esta teoria, as relações interpessoais, incluindo as relações de trabalho, são vistas como trocas sociais onde os indivíduos procuram maximizar os benefícios e minimizar os custos (Cook & Rice, 2003). Num ambiente de liderança destrutiva, os colaboradores podem perceber um desequilíbrio nesta troca, sentindo que os custos (como stress, desmotivação ou desrespeito) não superam os benefícios recebidos. Neste contexto, a teoria das trocas sociais pode explicar como a liderança destrutiva leva a um aumento na intenção de *turnover*. Os indivíduos, ao se depararem com um líder destrutivo, podem sentir que a relação de troca está desfavorável, levando-os a considerar a

saída da organização como uma forma de restabelecer o equilíbrio ou reduzir os custos emocionais e profissionais.

Para alcançar o objetivo geral do estudo, implementou-se uma estratégia de análise quantitativa, utilizando um inquérito por questionário como principal instrumento de recolha de dados. Este método permitiu uma avaliação objetiva e mensurável das perceções e atitudes dos participantes em relação às práticas de liderança destrutiva e as suas consequências na intenção de turnover. O estudo segue um desenho de pesquisa transversal, uma vez que os dados foram recolhidos num único momento, proporcionando uma visão instantânea, embora abrangente, das interações entre as variáveis (Saunders et al., 2006). Esta abordagem temporal transversal é particularmente adequada para investigações que procuram identificar correlações e padrões emergentes em contextos organizacionais dinâmicos.

3.1. AMOSTRA

No âmbito desta investigação, a amostra selecionada foi constituída exclusivamente pelos capitães do Exército, da Força Aérea e da Guarda Nacional Republicana (GNR). A escolha do posto de capitão deve-se ao facto de ser neste que os militares alcançam o tempo mínimo de serviço para poderem sair da organização sem ter de indemnizar a instituição a que pertencem. Importa salientar que a Marinha foi inicialmente considerada para inclusão na amostra. No entanto, por razão especificada, optou por não participar no estudo, restringindo assim o universo da amostra aos capitães do Exército e da Força Aérea.

O questionário foi distribuído com o apoio e colaboração dos gabinetes dos Chefes do Estado-Maior do Exército e da Força Aérea, garantindo assim uma abordagem oficial e estruturada na entrega dos mesmos. Esta metodologia de distribuição não só facilitou o acesso direto à população-alvo, como também conferiu um grau de formalidade e seriedade ao processo, potencialmente aumentando a taxa de resposta e a qualidade dos dados recolhidos. A amostra de militares da GNR foi por conveniência, tendo como vantagem a rapidez, contudo, os resultados apenas poderão ser aplicados à amostra e não podem ser extrapolados com confiança para o Universo (Hill & Hill, 2005).

A utilização desta amostra específica oferece uma oportunidade única de explorar as perceções e experiências dos capitães, proporcionando contributos relevantes sobre as dinâmicas de liderança e outros aspetos relevantes para o estudo dentro destes ramos das FFAA e da GNR. A exclusão da Marinha, apesar

de limitar a generalização dos resultados para todas as ramificações militares, não diminui a relevância dos dados obtidos, visto que a amostra é suficientemente ampla para permitir análises estatísticas robustas e conclusões relevantes.

3.2. INSTRUMENTO DE PESQUISA

Para medir os comportamentos destrutivos de liderança foi utilizado o instrumento *Destrudo-L*, um questionário de 20 itens desenvolvido por Larsson et al. (2012), no contexto militar. O questionário é composto por cinco dimensões, com quatro itens em cada um: arrogante, injusto; ameaças e punições; ego orientado, falso; passivo, covarde; e incerto, obscuro, confuso.

Para medir a intenção de turnover será utilizado a *Turnover Intention Scale* – 6 itens (TIS-6) de Bothma & Roodt (2013). Relativamente à escala de resposta, esta é do tipo de *likert*, de 1 a 5, para se saber o grau de frequência ou probabilidade que cada afirmação ocorre. Nesse sentido, os inquiridos responderam: 1- nunca; 2- raramente; 3- algumas vezes; 4- frequentemente; 5- sempre. Ou em alguns itens: 1- muito improvável; 2- improvável; 3- pouco provável; 4- provável; 5- muito provável. O questionário final foi aplicado através da plataforma *Qualtrics*.

3.3. TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados foram extraídos da plataforma *Qualtrics* e exportados para o software SPSS 27 (*Statistical Package for the Social Sciences*). Foram obtidas 282 respostas, contudo apenas 194 foram consideradas válidas, tendo sido excluídas as respostas de não consentimento de recolha de dados, os sujeitos que não responderam ter o posto de capitão e que não responderam às escalas de liderança destrutiva e intenção de *turnover*.

Relativamente aos procedimentos estatísticos, de forma a testar a consistência interna, foi utilizado o *Alpha de Cronbach*. As escalas de liderança destrutiva e intenção de *turnover* apresentaram os valores de 0.91 e 0.84 de *Alpha de Cronbach*, respetivamente. As dimensões da liderança destrutiva apresentaram os seguintes valores: 0.9 para a dimensão Arrogante, Falso, Passivo e Incerto; e 0.7 para a dimensão Ameaça. Estes dados assemelham-se aos obtidos por Larsson et al. (2012) para o contexto militar.

Para determinar a adequação da aplicação de testes estatísticos paramétricos, procedeu-se à análise da normalidade da distribuição dos dados, um pressuposto

fundamental para a maioria dos testes paramétricos. Esta análise foi realizada utilizando o teste de Kolmogorov-Smirnov, utilizado para amostras grandes. Apesar da robustez deste teste, os resultados indicaram que a variável dependente em análise não segue uma distribuição normal. Esta constatação poderia, em circunstâncias normais, levar à escolha de testes estatísticos não paramétricos para a análise dos dados. Contudo, considerando o tamanho significativo da nossa amostra (194 indivíduos), optou-se por aplicar o princípio do Teorema do Limite Central (TLC) (Pestana & Gageiro, 2014). Este teorema estabelece que, para amostras suficientemente grandes, a distribuição das médias amostrais tende a aproximar-se de uma distribuição normal, independentemente da distribuição da população de origem. Assim, mesmo que a variável dependente não apresente uma distribuição normal, o TLC permite-nos tratar as médias das amostras como se fossem normalmente distribuídas. Deste modo, e porque todos os restantes pressupostos foram garantidos decidiu proceder-se à aplicação de testes paramétricos na análise dos dados. Esta decisão é suportada pela robustez do TLC em contextos de amostras grandes, como é o caso do presente estudo. Os testes paramétricos, como o t-teste, ANOVA, e Regressão Linear, serão utilizados para avaliar as hipóteses de estudo, proporcionando uma análise estatística rigorosa e relevante. É importante salientar que esta abordagem é adotada com a devida cautela e consciente das limitações inerentes. A decisão de aplicar testes paramétricos, apesar da não normalidade inicial dos dados, é uma escolha metodológica que considera o tamanho da amostra e a aplicabilidade do TLC, visando a obtenção de resultados estatisticamente válidos e confiáveis para o contexto da pesquisa em questão. A hipótese nula será rejeitada com um nível de significância de $<0,05$.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo do presente estudo consiste em analisar a relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover* do posto de Capitão, nas FFAA e na GNR. Assim, pretende-se verificar se a liderança destrutiva atua como um preditor da intenção de *turnover*. Para tal, este capítulo dedica-se à apresentação e discussão dos resultados obtidos, iniciando com uma análise descritiva das variáveis, seguida de uma análise estatística através de métodos de regressão.

4.1. CARATERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Das 285 respostas recolhidas, apenas 193 foram consideradas, uma vez que as restantes se encontravam incompletas ou não foi consentido a sua utilização por parte dos inquiridos. Assim, a amostra é constituída por 193 capitães, dos quais 85 são do Exército, 61 da Força Aérea e 47 da GNR. Destes, 27 são do sexo feminino, 164 são do sexo masculino, 1 não binário e outro prefere não dizer. Relativamente à idade, 83 elementos estão compreendidos entre os 26 e 35 anos, 95 elementos entre os 36 e os 45 anos e 15 elementos têm mais de 45 anos. Quanto às habilitações literárias, 36 elementos têm apenas licenciatura, 156 têm o grau de mestre, 1 elemento tem o grau de doutoramento. No que concerne aos anos de serviço, 72 elementos têm 10 anos ou menos, 102 elementos têm entre 11 e 20 anos de serviço e 9 têm mais de 20 anos de serviço (Figura 1).

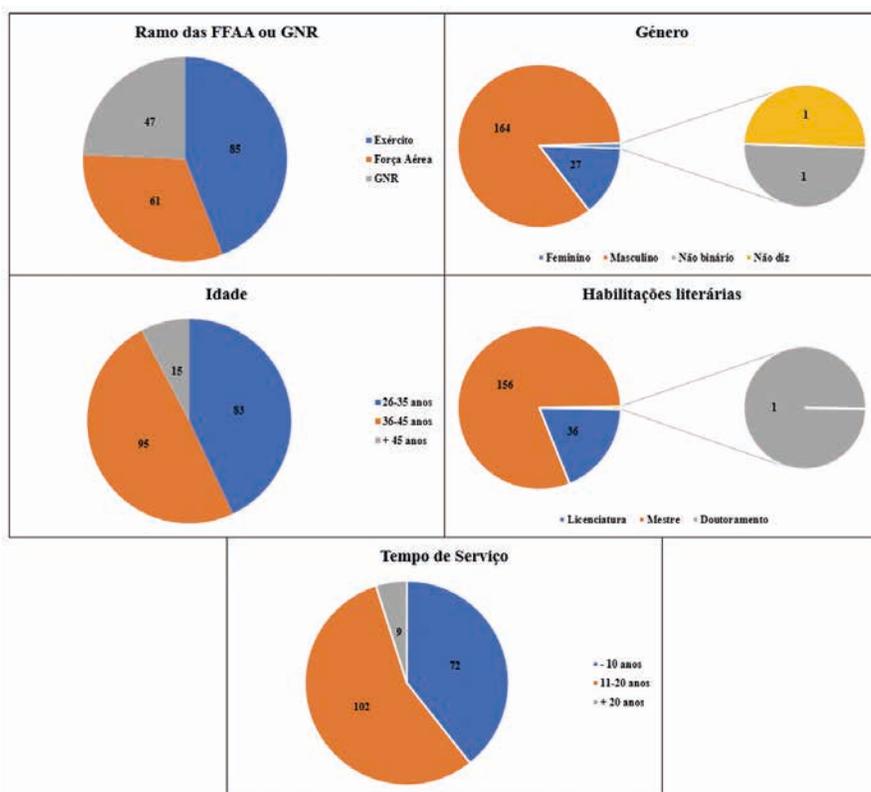


Figura 1 – Caracterização da amostra

4.2. ANÁLISE DESCRITIVA DA INTENÇÃO DE *TURNOVER*

A amostra analisada incluiu 193 respostas, o que fornece uma base sólida para a análise estatística. Conforme Tabela 1, o intervalo de respostas para a intenção de *turnover* varia de um mínimo de 1,33 a um máximo de 5,00, indicando uma amplitude considerável nas intenções de *turnover* relatadas. A média de 3,42 sugere uma tendência central acima do ponto médio da escala, o que pode indicar uma inclinação moderada a alta dos capitães para considerar o *turnover*. Assim, a H1. Os capitães das FFAA e da GNR apresentam moderada intenção de *turnover*, foi corroborada.

Tabela 1 – Estatística Descritiva da intenção de *turnover*

n	Min	Max	Média	Desvio Padrão	Assimetria		Curtose		
					Estatística	Erro Padrão	Estatística	Erro Padrão	
IT	193	1,33	5,00	3,4214	0,75117	-0,287	0,175	-0,250	0,348

O desvio padrão de 0,75 reflete uma dispersão moderada em torno da média, o que sugere que, embora haja uma tendência geral para uma maior intenção de *turnover*, existem variações significativas nas atitudes individuais. A assimetria da distribuição é assimétrica negativa (-0,287), com um erro padrão de 0,175. Este valor negativo indica uma distribuição levemente inclinada para a esquerda, sugerindo que há mais capitães com intenções de *turnover* acima da média do que abaixo. No entanto, a assimetria não é excessivamente pronunciada, o que implica que a distribuição da intenção de *turnover* não é extremamente assimétrica. No que diz respeito à curtose, o valor é de -0,250 com um erro padrão de 0,348, o que indica uma distribuição platicúrtica (curtose <3), ligeiramente mais achatada que a distribuição normal (curtose =3, para $r < 0,05$). Este achatamento implica que as frequências das respostas estão menos concentradas nos extremos do que seria de esperar numa distribuição normal.

Os resultados obtidos permitem afirmar a existência de uma tendência discernível para os capitães considerarem a saída da organização. A variabilidade nas respostas pode refletir uma série de fatores individuais e organizacionais que afetam a intenção de *turnover*. A análise da assimetria sugere que, embora a tendência seja para uma maior intenção de *turnover*, esta não é uma questão que afeta todos os capitães da mesma maneira. A curtose achatada sugere que as opiniões sobre o *turnover* não estão polarizadas, mas sim distribuídas de maneira

relativamente uniforme ao longo da escala. Estes resultados indicam que embora a maioria dos capitães tenha um nível de intenção de *turnover* semelhante, também há uma quantidade significativa de variação de intenção de *turnover*, com alguns capitães com intenção de turnover abaixo ou acima da média.

As implicações destes resultados para a retenção de pessoal e para as políticas de gestão de recursos humanos deveriam ser exploradas em maior profundidade, possivelmente integrando uma análise qualitativa que possa elucidar as causas subjacentes às intenções de *turnover* observadas.

Após a análise descritiva da variável, foram realizados dois testes, uma *One-way Anova* e um *Teste T de Student*, para perceber se existiam diferenças significativas entre os ramos e o sexo, e a intenção de *turnover*. Os resultados não apresentaram diferenças estatisticamente significativas.

4.3. ANÁLISE DESCRITIVA DA LIDERANÇA DESTRUTIVA

A pontuação total para liderança destrutiva foi determinada pela média aritmética dos cinco aspetos que compõem essa variável. As respostas obtidas, variaram entre um valor mínimo de 1 a um máximo de 4,33, tendo como média o valor de 2 e a pontuação mais frequentemente observada (moda) foi 1. Adicionalmente, foi notado que a vasta maioria dos participantes, correspondendo a 84%, indicou que os seus líderes nunca ou raramente exibem comportamentos considerados destrutivos. Em contraste, uma minoria de 10% dos participantes percebeu que seus chefes às vezes têm atitudes destrutivas, enquanto 6% dos entrevistados relataram que essas condutas são frequentes por parte dos seus líderes. Os resultados das médias obtidas na escala vão ao encontro das conclusões de Brandebo et al. (2019) de que a escala de liderança destrutiva tem geralmente médias baixas.

Ao comparar os resultados obtidos com a literatura existente, observa-se uma congruência notável com estudos anteriores que também examinaram as dinâmicas de liderança em contexto militar. Estudos prévios frequentemente ressaltam a raridade de comportamentos destrutivos entre líderes militares (Fuentes, 2022), o que corrobora a descoberta de que 84% dos participantes raramente ou nunca perceberam tais comportamentos nos seus líderes. Esta consistência pode ser atribuída à rigorosa formação e aos fortes valores éticos inerentes à cultura militar, que enfatizam a liderança exemplar (Sahu & Ramanujam, 2019).

No entanto, a presença de uma minoria que ainda relata a ocorrência de liderança destrutiva, mesmo que esporadicamente, alinha-se a estudos que apontam para a inevitabilidade de tais comportamentos em todas as formas de organizações, inclusive nas FFAA (Darr & Klammer, 2016; Mackey et al., 2021). A frequência de 6% de respostas indicando comportamentos de liderança frequentemente destrutivos sugere que, embora menos predominantes, essas atitudes são um fenómeno que merece atenção, pois pode interferir com o bem-estar e a moral dos subordinados e com o desempenho da missão (Darr & Klammer, 2016; Fosse et al., 2019).

No que concerne à análise descritiva das cinco dimensões da liderança destrutiva (Tabela 2) a dimensão passivo apresentou uma média de 2,06 com um desvio padrão de 0,893. Estes valores sugerem uma tendência moderada dos participantes para características associadas a esta dimensão. Por sua vez, a dimensão arrogante registou valores médios semelhantes (média de 2,08 e desvio padrão de 0,911), refletindo uma consistência nas respostas dos participantes. A assimetria, positiva em ambas (0,933; 0,876), reforça a presença de uma distribuição assimétrica moderada para esta dimensão.

Tabela 2 – Estatística descritiva da Liderança Destrutiva

	n	Mín	Max	Média	Desvio Padrão	Variância	Assimetria		Curtose	
							Estatística	Erro Padrão	Estatística	Erro Padrão
Dimensão Passivo	193	1	5	2,06	,893	,797	,933	,175	,228	,348
Dimensão Arrogante	193	1	5	2,08	,911	,830	,876	,175	,035	,348
Dimensão Ameaças	193	1	4	1,75	,669	,447	1,150	,175	1,166	,348
Dimensão Falso	193	1	5	2,09	,966	,933	,821	,175	-,371	,348
Dimensão Incerto	193	1	5	2,23	1,002	1,005	,764	,175	-,217	,348
LD_Total	193	1,00	4,33	2,0423	,78698	,619	,856	,175	-,174	,348

A dimensão ameaças diferenciou-se das demais ao exibir a menor média (1,75) e o menor desvio padrão (0,669), indicando uma concordância mais homogénea e baixa. O valor de assimetria (1,150) é o mais elevado entre as dimensões, apontando para uma distribuição com uma cauda mais extensa à direita. Em contraste, a dimensão falso mostrou uma média ligeiramente superior

(2,09), com uma variabilidade similar à das primeiras dimensões (desvio padrão de 0,966). A assimetria (0,821) mantém-se positiva e moderada. Por último, a dimensão incerto foi aquela que registrou a média mais alta (2,23), sugerindo uma inclinação dos participantes para validar mais fortemente os itens relacionados a esta dimensão. O desvio padrão (1,002) e a variância (1,005) apontam para uma maior dispersão das respostas, corroborada por uma assimetria de 0,764.

Na análise das frequências associadas às cinco dimensões, conforme ilustrado na Tabela 3, observa-se que uma maioria substancial dos participantes (75%) nega a presença de comportamentos associados a um líder passivo nos superiores. Apenas uma minoria (10%) reporta a ocorrência frequente ou constante de tais comportamentos. Em relação à dimensão da arrogância, aproximadamente 70% dos respondentes indicam que os seus líderes não exibem ou raramente exibem comportamentos arrogantes, enquanto 13% percebem frequentemente ou sempre tais atitudes. Quanto à dimensão das ameaças, uma proporção significativa (82%) dos inquiridos raramente ou nunca percebe ameaças por parte dos seus líderes, contrastando com um pequeno grupo (3%) que relata ter sido frequentemente ameaçado. Quanto à dimensão de falsidade, 70% dos participantes raramente ou nunca identificam comportamentos falsos nos seus líderes, embora 15% afirmem perceber frequentemente ou sempre a sua falsidade. Por fim, em relação à dimensão da incerteza, 67% dos inquiridos relatam a ausência ou raridade de tais comportamentos nos seus líderes, enquanto 15% observam a presença frequente ou constante destes comportamentos. Face ao exposto, os resultados suportam a H2. A liderança destrutiva experienciada pelos capitães das FFAA e na GNR é reduzida.

Tabela 3 – Estatística descritiva da Liderança Destrutiva

	Passivo		Arrogante		Ameaças		Falso		Incerto	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	66	34%	49	25%	67	35%	52	27%	55	28%
2	79	41%	87	45%	91	47%	84	43%	76	39%
3	29	15%	33	17%	30	15%	28	15%	34	18%
4	17	9%	21	11%	5	3%	26	13%	25	13%
5	2	1%	3	2%	0	0%	3	2%	3	2%

Estes resultados permitem-nos compreender o perfil das respostas dos participantes nas diferentes dimensões avaliadas. A consistência dos desvios padrões sugere que, apesar da variabilidade inerente às respostas individuais,

há um padrão de concordância moderada. A presença de assimetria positiva na maioria das dimensões aponta para uma tendência os inquiridos em avaliar os itens de forma mais positiva, que neste caso significa a rejeição de comportamentos destrutivos por parte do líder.

Após a análise descritiva da variável, realizaram-se dois testes estatísticos, uma análise da variância – *One-way Anova* – e um *Teste T de Student*, para perceber se existiam diferenças de média significativas entre os ramos e o sexo e a liderança destrutiva. Os resultados da *One-way Anova* e Tukey HSD demonstraram que existe uma diferença de médias estatisticamente significativa entre a GNR e as FFAA (FA e Exército; $r < 0,01$). A GNR apresenta uma média de liderança destrutiva superior que nas FFAA. O *Teste T de Student* não demonstrou diferenças significativas entre sexo.

4.4. RELAÇÃO ENTRE A LIDERANÇA DESTRUTIVA E A INTENÇÃO DE TURNOVER

Para a análise da relação entre a liderança destrutiva e a intenção de turnover, recorreu-se ao coeficiente de correlação de *Pearson* e à Regressão Linear para determinar o poder explicativo da variável independente (liderança destrutiva) na variável dependente (intenção de *turnover*). De acordo com os resultados de correlação de *Pearson* (Tabela 5), existe uma correlação estatisticamente significativa entre a liderança destrutiva total e a intenção de *turnover* de 0,39. Todas as dimensões da liderança destrutiva se correlacionam de forma positiva e significativa com a intenção de *turnover*. A dimensão com maior valor de correlação é a arrogância do líder, com o valor de 0,367, e a dimensão com menos valor de correlação é as ameaças por parte do líder, com o valor de 0,291. Assim, verifica-se a H3. A liderança destrutiva está positivamente relacionada com a intenção de *turnover*.

Tabela 5 – Correlação de Pearson entre a Liderança destrutiva e a intenção de turnover

		LD_ Total	IT	Dimensão Passivo	Dimensão Arrogante	Dimensão Ameaças	Dimensão Falso	Dimensão Incerto
LD_Total	Correlação de Pearson	1	,386**	,867**	,910**	,807**	,933**	,889**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	n	193	193	193	193	193	193	193
IT	Correlação de Pearson	,386**	1	,352**	,367**	,291**	,328**	,358**
	Sig. (2 extremidades)	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	n	193	193	193	193	193	193	193
Dimensão Passivo	Correlação de Pearson	,867**	,352**	1	,668**	,555**	,768**	,795**
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000
	n	193	193	193	193	193	193	193
Dimensão Arrogante	Correlação de Pearson	,910**	,367**	,668**	1	,823**	,828**	,720**
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000
	n	193	193	193	193	193	193	193
Dimensão Ameaças	Correlação de Pearson	,807**	,291**	,555**	,823**	1	,721**	,562**
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000
	n	193	193	193	193	193	193	193
Dimensão Falso	Correlação de Pearson	,933**	,328**	,768**	,828**	,721**	1	,782**
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000
	n	193	193	193	193	193	193	193
Dimensão Incerto	Correlação de Pearson	,889**	,358**	,795**	,720**	,562**	,782**	1
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
	n	193	193	193	193	193	193	193

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Relativamente aos resultados da regressão linear múltipla (Tabela 6), entre a variável independente, liderança destrutiva, e a variável dependente, intenção de turnover, verifica-se que a variação da variável liderança destrutiva explica em 16% da variação da variável intenção de turnover (p=0.00). O que se considera um

valor de poder explicativo médio (Westfall et al., 2017). De notar que é um valor superior ao conseguido pelo estudo de Fors Brendebo et al. (2019), num modelo de liderança destrutiva e satisfação dos militares (12%). Assim, a H4. A liderança destrutiva prediz a intenção de *turnover*, verifica-se, sendo a intenção de *turnover* explicada por 16%.

Tabela 6 – Regressão Linear Múltipla

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Mudança de R quadrado	Estatísticas de mudança			Sig. Mudança F
						Mudança F	df1	df2	
1	,402 ^a	0,161	0,139	0,69707	0,161	7,192	5	187	0,000

4.5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A finalidade do presente estudo consistiu na análise da relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover* dos capitães das FFAA e da GNR. Foram formuladas quatro hipóteses que foram todas corroboradas. Relativamente à intenção de *turnover*, os capitães das FFAA e da GNR obtiveram um valor moderado de vontade de sair da organização. Dos dados obtidos 46% dos inquiridos responderam que algumas vezes, e cerca de 20% frequentemente e sempre ponderam sair da organização. O facto de o posto de capitão representar um ponto na carreira militar a partir do qual o militar pode optar por deixar a instituição sem a necessidade de indemnizar, poderá ter implicações na decisão dos militares em quebrar o vínculo com a instituição militar. Contudo, é essencial considerar que essa decisão não é meramente influenciada por aspetos contratuais, sendo crucial identificar o papel de outros fatores, como psicológicos, sociais e profissionais. A saída voluntária dos militares é um problema transversal aos ramos. De acordo com o modelo conceptual de *turnover* militar de Canan Sumer e Mete (2019), existem três fatores que explicam a saída dos militares: fatores distais (características do posto de trabalho e organizacionais), fatores intermédios (ajustamento pessoa-organização, perceções de qualidade de vida e atitudes de trabalho) e fatores proximais, nomeadamente a intenção de *turnover*. A moda da variável foi de 3,83, o que indica que, dentro das opções de respostas possíveis, 3,83 foi a que mais se repetiu, refletindo uma tendência ou preferência predominante entre os inquiridos de frequentemente considerar sair da organização. Assim, será

importante perceber as medidas práticas a aplicar aos militares para reduzir a intenção de *turnover*, de forma a diminuir o número de saídas da instituição.

Em resposta à QD1 – Qual o nível de intenção de *turnover* dos capitães das Forças Armadas e GNR? Com base nos resultados obtidos, afirma-se que os capitães possuem um nível moderado de intenção de *turnover* da instituição militar. Este resultado obtido, vai ao encontro das conclusões de Pinto (2021).

Relativamente à percepção de comportamentos destrutivos, os capitães inquiridos, de uma forma geral, não consideram que o seu superior hierárquico tem comportamentos de liderança destrutiva. Assim, pode-se afirmar que por norma os oficiais superiores das FFAA e da GNR não se comportam de forma destrutiva com os seus subordinados e, de forma geral, raramente utilizam ameaças ou castigos no seu trato com os subordinados. Estas conclusões estão alinhadas com as de Larsson et al. (2012) de que a liderança destrutiva é baixa nos oficiais superiores, tenente-coronel e coronel, que normalmente são superiores hierárquicos em funções de Estado Maior. Os resultados obtidos diferem das conclusões do estudo de Fuentes (2022), que obteve níveis moderados de média em todas as dimensões da liderança destrutiva. A diferença percebida entre os militares da GNR e das FFAA, pode igualmente ser explicada pelas conclusões de Larsson et al. (2012), de que os ambiente com naturezas mais dinâmicas e de elevado stress podem obter resultados mais elevados de liderança destrutiva. A variação dos resultados dos capitães da GNR, pode ser atribuída tanto ao seu singular e complexo ambiente operacional, como pelo contexto de perigo característico desta profissão (Carvalho et al., 2023). A complexidade das dinâmicas impacta diretamente na exigente responsabilidade das funções de Comandante de Destacamento, enquanto Autoridade de Polícia Criminal, frequentemente associada e exposta a fatores indutores de stress, intrínsecos à atividade operacional e policial. De acordo com o estudo de Chénard-Poirier et al. (2022), 66% dos funcionários das forças de segurança reportam ter estado expostos a um nível moderado baixo de comportamentos de liderança tirana.

Em resposta à QD2. Qual o nível de liderança destrutiva experienciada pelos Capitães das Forças Armadas e GNR? O nível de liderança destrutiva dos oficiais superiores é reduzido, sendo nunca ou raramente verificados comportamentos destrutivos. O que se alinha com os valores militares de camaradagem, tutela e cumprimento de missão, presentes nas instituições militares. Os contextos em que existem níveis elevados de liderança destrutiva indicam uma possível quebra com estes valores, pois traduz-se num comportamento do líder de causar danos nos subordinados e na organização (Einarsen et al., 2007).

Relativamente à relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover* os resultados obtidos indicam uma relação positiva, significativa entre as cinco dimensões da liderança destrutiva e a intenção de *turnover*. Os valores de relação obtidos são mais elevados que os obtidos no estudo de Fors Brandebo et al. (2018), na relação entre a liderança destrutiva e a satisfação dos militares, o que sugere que, no contexto militar, a liderança destrutiva tem um impacto mais acentuado na intenção de *turnover* do que na satisfação dos militares. Para além disso, a variação da variável liderança destrutiva explica 16% da variação da variável intenção de *turnover*. No âmbito das ciências sociais, face à complexidade dos fenómenos e à influência de múltiplos fatores, é comum encontrar valores de predição que aparentam ser baixos. O que não significa necessariamente que o modelo não seja relevante, pois muitas vezes, os fenómenos sociais são influenciados por uma ampla gama de variáveis, e cada uma pode contribuir com uma pequena parte para a explicação da variável dependente. Assim, dando resposta à QC “Qual a relação entre a liderança destrutiva e a intenção de turnover, nos Capitães das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana?” A liderança destrutiva tem uma relação positiva e significativa com a intenção de *turnover*, conseguindo explicar 16% da sua variação.

Por fim, importa referir que das 285 respostas, 92 (32%) não responderam ou não concluíram o questionário, optando por não se pronunciar sobre o assunto. Esta proporção significativa de não respostas pode ser interpretada de diversas formas, e embora a causalidade exata não se possa afirmar, uma possível interpretação poderá ser o desconforto ou relutância em discutir temas sensíveis como a liderança destrutiva. Questões relacionadas a comportamentos negativos podem ser percebidas como delicadas e/ou controversas, levando a uma hesitação em expressar opiniões ou experiências pessoais.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar a relação entre a liderança destrutiva e a intenção de *turnover*, especificamente nos capitães das FFAA e da GNR. Os resultados permitem afirmar que existe uma relação positiva e significativa entre a perceção de comportamentos destrutivos por parte do superior hierárquico e a intenção do militar de sair da organização. Para além disso, constatou-se uma tendência moderada dos capitães considerarem quebrar o vínculo com a instituição militar.

É importante também considerar que a relação entre liderança destrutiva e intenção de *turnover* pode ser mediada ou moderada por outros fatores, como o comprometimento organizacional, a satisfação no trabalho, ou o apoio sentido dentro da organização. Como tal, futuras pesquisas devem analisar estas variáveis intermédias para obter uma compreensão mais completa de como a liderança destrutiva influencia a decisão dos militares de permanecer ou deixarem a instituição.

Um desafio significativo neste estudo foi a possível relutância ou desconforto dos participantes em discutir temas sensíveis, como a liderança destrutiva, o que pode ter influenciado a taxa de respostas não completas ou não respondidas. Além disso, a opção da Marinha de não ser incluída no estudo, limitou a abrangência dos resultados no contexto das FFAA. O facto de o estudo ter inquirido apenas um único posto da carreira militar (capitão), leva a que as conclusões não reflitam as dinâmicas de liderança e *turnover* nos outros níveis hierárquicos. Assim, futuros estudos deveriam conseguir incluir os três ramos militares das FFAA e diferentes níveis hierárquicos, de forma a obter uma compreensão mais abrangente das dinâmicas de liderança e *turnover*.

O presente estudo contribui para a compreensão da influência das lideranças destrutivas na intenção de *turnover* no contexto militar, fornecendo contributos importantes para a gestão de recursos humanos nas FFAA e na GNR. Os resultados podem ser úteis para desenvolver estratégias eficazes de retenção de pessoal, bem como melhorar as relações entre os superiores hierárquicos e os subordinados. A análise destaca a importância de os líderes militares não adotarem comportamentos que violem os interesses legítimos da organização e prejudiquem o bem-estar e satisfação dos subordinados, podendo assim, minimizar os riscos associados ao *turnover*.

A exclusão da Marinha na amostra é uma limitação, sugerindo a necessidade de estudos futuros mais abrangentes, incluindo análises longitudinais e qualitativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baumeister, R. F., Bratslavsky, E., Finkenauer, C., & Vohs, K. D. (2001). Bad is stronger than good. *Review of general psychology*, 5(4), 323-370.
- Baumeister, R. F., Brewer, L. E., Tice, D. M., & Twenge, J. M. (2007). Thwarting the need to belong: Understanding the interpersonal and inner effects of social exclusion. *Social and Personality Psychology Compass*, 1(1), 506-520.

- Beehr, T. A., & Gupta, N. (1978). A note on the structure of employee withdrawal. *Organizational Behavior and Human Performance*, 21, 73–79.
- Bellou, V., & Dimou, M. (2022). The impact of destructive leadership on public servants' performance: the mediating role of leader-member exchange, perceived organizational support and job satisfaction. *International Journal of Public Administration*, 45(9), 697-707.
- Bothma, C. F. C., & Roodt, G. (2013). The validation of the turnover intention scale. *SA Journal of Human Resource Management*, 11(1), 1–12.
- Brandebo, M. F., Nilsson, S., & Larsson, G. (2016). Measuring destructive leadership behaviours. In Pursuit of Excellence: International Perspectives of Military Leadership (2006) *Strategic Leadership Development: International Perspectives* (2007) Professional Ideology & Development, 75.
- Brouwers, M., & Paltu, A. (2020). Toxic leadership: Effects on job satisfaction, commitment, turnover intention and organisational culture within the South African manufacturing industry. *SA Journal of Human Resource Management*, 18(1), 1-11.
- Burke, R. J., & Ng, E. (2006). The changing nature of work and organizations: Implications for human resource management. *Human resource management review*, 16(2), 86-94.
- Carvalho, L. P., Rodrigues, A. P. G., & Zappellini, M. B. (2023). Leadership in police work applied to critical contexts: An integrative review and scientific mapping using VOSviewer and Google Trends tools. *Security and Defence Quarterly*, 43(3), 63-79.
- Canan Sümer, H., & Mete, İ. (2020). Chapter 18. *Why do they leave? A conceptual model of military turnover*. The Routledge International Handbook of Military Psychology and Mental Health, 255-268.
- Cascio, W. F. (2006). The economic impact of employee behaviors on organizational performance. *California Management Review*, 48, 41–59. <https://doi.org/10.2307/41166360>
- Chénard-Poirier, L. A., Morin, A. J., Boudrias, J. S., & Gillet, N. (2021). The combined effects of destructive and constructive leadership on thriving at work and behavioral empowerment. *Journal of Business and Psychology*, 37, 1-17.
- Cohen, G., Blake, R. S., & Goodman, D. (2016). Does turnover intention matter? Evaluating the usefulness of turnover intention rate as a predictor of actual turnover rate. *Review of Public Personnel Administration*, 36(3), 240-263.

- Cook, K. & RICE, E. (2003). Social Exchange Theory. In Delamater, J. (2003). *Handbook of Social Psychology*. Academic/Plenum Publishers, New York.
- Dalton, D. R., Todor, W. D., & Krackhardt, D. M. (1982). Turnover Overstated: The Functional Taxonomy. *Academy of Management Review*, 7(1), 117–123.
- Darr, W., & Klammer, J. (2016). Personality and destructive leadership: Potential for selection. *Negative Leadership: International Perspectives*, 87-118.
- Donkor, F., Appienti, W., & Achiaah, E. (2022). The Impact of Transformational Leadership Style on Employee Turnover Intention in State-Owned Enterprises in Ghana. The Mediating Role of Organisational Commitment. *Public Organization Review*, 22, 1-17.
- Dupré, K. E. & Day, A. (2007). The effects of supportive management and job quality on the turnover intentions and health of military personnel. *Human Resource Management*, 46(2): 185-201. <https://doi.org/10.1002/hrm.20156>
- Eberly, M. B., Bluhm, D. J., Guarana, C., Avolio, B. J., & Hannah, S. T. (2017). Staying after the storm: How transformational leadership relates to follower turnover intentions in extreme contexts. *Journal of Vocational Behavior*, 102, 72-85.
- Einarsen, S., Aasland, M. and Skogstad, A. (2007), “Destructive leadership behaviour: a definition and conceptual model”, *The Leadership Quarterly*, 18(3), 207-216.
- Ene, C., Baboş, A., & Bucurenciu, M. (2020). The Impact of Toxic Leadership in Theater of Operations–Afghanistan. *Land Forces Academy Review*, 25(3), 175-180.
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude, intention and behavior: An introduction to theory and research*. Reading, MA: Addison–Wesley.
- Fors Brandebo, M., Nilsson, S., & Larsson, G. (2016). Leadership: is bad stronger than good?. *Leadership & Organization Development Journal*, 37(6), 690-710.
- Fors Brandebo, M., Österberg, J., & Berglund, A. K. (2019). The impact of constructive and destructive leadership on soldier’s job satisfaction. *Psychological Reports*, 122(3), 1068–1086. <https://doi.org/10.1177/0033294118771542>
- Fosse, T. H., Skogstad, A., Einarsen, S. V., & Martinussen, M. (2019). Active and passive forms of destructive leadership in a military context: A systematic review and meta-analysis. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 28(5), 708-722.

- Fuentes, D. M. (2022). *Destructive-Constructive Leadership and Active-Duty Service Members' Commitment to Military Service* (Doctoral dissertation, Grand Canyon University).
- Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. (1995). Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level-multi-domain perspective. *Leadership Quarterly*, *6*(2), 219–247. [https://doi.org/10.1016/1048-9843\(95\)90036-5](https://doi.org/10.1016/1048-9843(95)90036-5)
- Gomes, F., Ramalho, J. & Martins, M. (2024). *A insustentável situação dos militares das Forças Armadas*. Grupo de Reflexão Estratégica Independente. <https://observador.pt/opiniao/a-insustentavel-situacao-dos-militares-das-forcas-armadas/>
- Gupta, S., & Zeithaml, V. (2006). Customer metrics and their impact on financial performance. *Marketing Science*, *25*, 718 –739. <https://doi.org/10.1287/mksc.1060.0221>
- He, C., Xiong, J., Zhang, Y., Dou, H., & Du, J. (2023). Destructive Leadership and Turnover Intention among Chinese Rural Kindergarten Teachers: The Mediation of Ego Depletion and the Moderation of Kindergarten Affiliation. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *20*(3), 2030.
- Heavey, A. L., Holwerda, J. A., & Hausknecht, J. P. (2013). Causes and consequences of collective turnover: A meta-analytic review. *Journal of Applied Psychology*, *98*(3), 412–453. <https://doi.org/10.1037/a0032380>
- Hill, M. & Hill, A. (2005). *Investigação por Questionário*. Edição Sílabos, Lisboa.
- Homans, G. C. (1958). Social behavior as exchange. *American Journal of Sociology*, *63*, 597–606.
- Holtom, B. C., Smith, D. R., Lindsay, D. R., & Burton, J. P. (2014). The relative strength of job attitudes and job embeddedness in predicting turnover in a US military academy. *Military Psychology*, *26*(5-6), 397-408.
- Ito, T. A., Larsen, J. T., Smith, N. K., & Cacioppo, J. T. (1998). Negative information weighs more heavily on the brain: the negativity bias in evaluative categorizations. *Journal of personality and social psychology*, *75*(4), 887.
- Keaveney, S. M., & Nelson, J. E. (1993). Coping with organizational role stress: Intrinsic motivational orientation, perceived role benefits, and psychological withdrawal. *Journal of the Academy of Marketing Science*, *21*, 113–124.

- Krasikova, D. V., Green, S. G., & LeBreton, J. M. (2013). Destructive leadership: A theoretical review, integration, and future research agenda. *Journal of management*, 39(5), 1308-1338
- Kurniawati, D., Masyhuri, & Izza, N. (2022). Leadership effectiveness as a predictor of turnover intention: determinants of work stress. *International Journal of Research in Business & Social Science*, 11(9), 131-139.
- Larsson, G., Brandebo, M. & Nilsson, S. (2012). Destrudo-L Development of a short scale designed to measure destructive leadership behaviours in a military context. *Leadership & Organization Development Journal*, 33(4), 383-400.
- Lopes, M. A. (2023, setembro 12). *Forças Armadas perderam 738 efetivos este ano, disse associação de oficiais*. Observador/LUSA. <https://observador.pt/2023/09/12/forcas-armadas-perderam-738-efetivos-este-ano-disse-associacao-de-oficiais/>
- Mackey, J. D., Ellen III, B. P., McAllister, C. P., & Alexander, K. C. (2021). The dark side of leadership: A systematic literature review and meta-analysis of destructive leadership research. *Journal of Business Research*, 132, 705-718.
- McEvoy, O. (2023, Jun 20). *EU Military Defense: total armed forces personnel in the European Union 1989-2019*. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1393673/eu-military-defense-total-armed-forces-personnel/>
- Naeem, F., & Khurram, S. (2020). Influence of toxic leadership on turnover intention: The mediating role of psychological wellbeing and employee engagement. *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*, 14(3), 682-713.
- Ngo-Henha, P. E. (2018). A review of existing turnover intention theories. *International Journal of Economics and Management Engineering*, 11(11), 2760-2767.
- Nawaz, M. S., Pangil, F., & Bhatti, M. A. (2015). The relationship between human resource development factors and turnover intention: A conceptual framework. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 5(12), 297-310.
- Ofei, A. M. A., Poku, C. A., Paarima, Y., Barnes, T., & Kwashie, A. A. (2023). Toxic leadership behaviour of nurse managers and turnover intentions: the mediating role of job satisfaction. *BMC nursing*, 22(1), 374.
- Padilla, A., Hogan, R., & Kaiser, R. B. (2007). The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments. *The leadership quarterly*, 18(3), 176-194.

- Pestana, M. & Gageiro, J. (2014). *Análise de Dados para Ciências Sociais*. Edição Sílabos, Lisboa.
- Pinto, M. (2021). *As determinantes de Turnover dos Oficiais no Quadro Permanente do Exército Português – Um perfil exordial*. (Tese de Dissertação de Mestrado em Administração Militar). Academia Militar, Lisboa.
- Robinson, R. N.S., Kralj, A., Solnet, D. J., Goh, E., Callan, V., 2014. Thinking job embeddedness not turnover: Towards a better understanding of frontline hotel worker retention. *International Journal of Hospitality Management*, 36, 101-109.
- Rosinha, L. C. A. P., Matias, C. S., dos Santos, C. L. B., & Sarmiento, M. (2016). Toxic, negative, and destructive leadership behaviours in the military context: case studies. In Pursuit of Excellence: *International Perspectives of Military Leadership* (2006) Strategic Leadership Development: International Perspectives (2007) Professional Ideology & Development, 43.
- Sahu, J., & Ramanujam, V. (2019). Ethics, Moral and Values in the context of Military Leadership for Gen-Y: An Indian Armed Forces Perspective. *International Journal of Management Studies*, 6(2), 38-47.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2006). *Research methods for business students*. Pearson education
- Sharma, P. N. (2017). Moving beyond the employee: The role of the organizational context in leader workplace aggression. *The Leadership Quarterly*, 29, 203–217.
- Shaw, J. D., Delery, J. E., Jenkins, G. D., & Gupta, N. (1998). An organization-level analysis of voluntary and involuntary turnover. *Academy of Management Journal*, 41, 511-525.
- Son, S. Y., Jeong, Y. K., & Kang, S. W. (2022). When does subordinate performance strengthen abusive supervision? A study of a three-way interaction in Korean military. *Military Psychology*, 34(6), 635-646.
- Tepper, B. J. (2007). Abusive supervision in work organizations: Review, synthesis, and research agenda. *Journal of Management*, 33(3), 261–289.
- Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and turnover: Path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel Psychology*, 46(2), 259–293. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1993.tb00874.x>

- Thoroughgood, C. N., Padilla, A., Hunter, S. T., & Tate, B. W. (2012). The susceptible circle: A taxonomy of followers associated with destructive leadership. *The Leadership Quarterly, 23*(5), 897-917
- Truhon, S. (2016). Toxic Leadership. In Watola, D. & Woycheshin, D. (2016). *Negative Leadership: International Perspectives*. Canadian Defence Academy Press.
- Xia, Y., Zhang, L., & Li, M. (2019). Abusive leadership and helping behavior: Capability or mood, which matters? *Current Psychology: A Journal for Diverse Perspectives on Diverse Psychological Issues, 38*(1), 50–58. <https://doi.org/10.1007/s12144-017-9583-y>
- Van Breukelen, W., Van der Vlist, R., & Steensma, H. (2004). Voluntary employee turnover: Combining variables from the ‘traditional’turnover literature with the theory of planned behavior. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior, 25*(7), 893-914.
- Van Eetveldt, M. W., Van de Ven, N., Van den Tooren, M., & Versteeg, R. C. (2013). The importance of career insecurity for turnover intentions in the Dutch military. *Military Psychology, 25*(5), 489-501.
- Westfall, P. H., Arias, A. L., & Fulton, L. V. (2017). Teaching Principal Components Using Correlations. *Multivariate Behavioral Research, 52*(5), 648–660.
- Woestman, D. S., & Wasonga, T. A. (2015). Destructive leadership behaviors and workplace attitudes in schools. *Nassp Bulletin, 99*(2), 147-163.

Os **Cadernos do IUM** têm como principal objetivo divulgar os resultados da investigação desenvolvida no/sob a égide do IUM, autonomamente ou em parcerias, que não tenha dimensão para ser publicada em livro. A sua publicação não deverá ter uma periodicidade definida. Contudo, deverão ser publicados, pelo menos, seis números anualmente. Os temas devem estar em consonância com as linhas de investigação prioritárias do CIDIUM. Devem ser publicados em papel e eletronicamente no sítio do IUM. Consideram-se como objeto de publicação pelos Cadernos do IUM:

- Trabalhos de investigação dos investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros;
- Trabalhos de investigação individual ou de grupo de reconhecida qualidade, efetuados pelos discentes, em particular pelos do CEMC e pelos auditores do CPOG que tenham sido indicados para publicação e que se enquadrem no âmbito das Ciências Militares, da Segurança e Defesa Nacional e Internacional;
- *Papers*, ensaios e artigos de reflexão produzidos pelos docentes;
- Comunicações de investigadores do IUM efetuadas em eventos científicos (e.g., seminários, conferências, *workshops*, painéis, mesas redondas), de âmbito nacional ou internacional, em Portugal ou no estrangeiro.

N.ºs Publicados:

1 – Comportamento Humano em Contexto Militar

Subsídio para um Referencial de Competências destinado ao Exercício da Liderança no Contexto das Forças Armadas Portuguesas: Utilização de um “Projeto STAFS” para a configuração do constructo

Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

2 – Entre a República e a Grande Guerra: Breves abordagens às instituições militares portuguesas

Coordenador: Major de Infantaria Carlos Afonso

3 – A Abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações políticas, diplomáticas e comerciais

Coronel Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão

4 – O Conflito da Síria: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança

(Comunicações no Âmbito da Conferência Final do I Curso de Pós-Graduação em Globalização Diplomacia e Segurança)

Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Rui Vieira
Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues

5 – Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África

Coronel Tirocinado Francisco Xavier Ferreira de Sousa

- 6 – Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico
Capitão-de-mar-e-guerra Valentim José Pires Antunes Rodrigues
- 7 – Análise Geopolítica e Geoestratégica da Ucrânia
Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Leonel Mendes Martins
Tenente-coronel Navegador António Luís Beja Eugénio
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Tenente-coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 9 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações de Angola. Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Coronel Tirocinado José Luís de Sousa Dias Gonçalves
Tenente-coronel de Infantaria José Manuel Figueiredo Moreira
- 10 – O Fenómeno dos “*Green-on-Blue Attacks*”. “*Insider Threats*” – Das Causas à Contenção
Major de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 11 – Os Pensadores Militares
Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Carlos Filipe Lobão Dias Afonso
- 12 – *English for Specific Purposes* no Instituto Universitário Militar
Capitão-tenente ST Eling Estela do Carmo Fortunato Magalhães Parreira
- 13 – I Guerra Mundial: das trincheiras ao regresso
Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Fernando César de Oliveira Ribeiro
- 14 – Identificação e caracterização de infraestruturas críticas – uma metodologia
Major de Infantaria Hugo José Duarte Ferreira
- 15 – O DAESH. Dimensão globalização, diplomacia e segurança. Atas do seminário 24 de maio de 2016
Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Adalberto José Centenico
Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
- 16 – Cultura, Comportamento Organizacional e *Sensemaking*
Coordenadores: Coronel Piloto Aviador João Paulo Nunes Vicente
Tenente-coronel Engenheira Aeronáutica Ana Rita Duarte Gomes S. Baltazar
- 17 – Gestão de Infraestruturas Aeronáuticas
Major Engenheira de Aeródromos Adelaide Catarina Gonçalves

- 18 – A Memória da Grande Guerra nas Forças Armadas
Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro
- 19 – Classificação e Análise de Fatores Humanos em Acidentes e Incidentes na Força Aérea
Alferes Piloto-Aviador Ricardo Augusto Baptista Martins
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
Capitão Engenheiro Aeronáutico Bruno António Serrasqueira Serrano
- 20 – A Aviação Militar Portuguesa nos Céus da Grande Guerra: Realidade e Consequências
Coordenador: Coronel Técnico de Pessoal e Apoio Administrativo
Rui Alberto Gomes Bento Roque
- 21 – Saúde em Contexto Militar (Aeronáutico)
Coordenadoras: Tenente-coronel Médica Sofia de Jesus de Vidigal e Almada
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
- 22 – *Storm Watching. A New Look at World War One*
Coronel de Infantaria Nuno Correia Neves
- 23 – Justiça Militar: A Rutura de 2004. Atas do Seminário de 03 de março de 2017
Coordenador: Tenente-coronel de Infantaria Pedro António Marques da Costa
- 24 – Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate - Moçambique 1964-1975
Coordenadores: Coronel Tirocinado de Infantaria Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-coronel de Infantaria Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 25 – A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI. Atas do Seminário de 09 de maio de 2017
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 26 – O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafios
Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 27 – Órgãos de Apoio Logístico de Marinhas da OTAN
Coordenador: Capitão-tenente de Administração Naval Duarte M. Henriques da Costa
- 28 – Gestão do Conhecimento em Contexto Militar: O Caso das Forças Armadas Portuguesas
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 29 – A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038. Combate de alta Intensidade ou Operações de Segurança Marítima?
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno José de Melo Canelas Sobral Domingues

- 30 – Centro de Treino Conjunto e de Simulação das Forças Armadas
Coronel Tirocinado de Transmissões Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro
- 31 – Avaliação da Eficácia da Formação em Contexto Militar: Modelos, Processos e Procedimentos
Coordenadores: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 32 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações da Guiné-Bissau (1963-1974).
Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-coronel de Administração Domingos Manuel Lameira Lopes
- 33 – O Direito Português do Mar: Perspetivas para o Séc. XXI
Coordenadora: Professora Doutora Marta Chantal Ribeiro
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação (2.^a edição, revista e atualizada)
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 34 – Coreia no Século XXI: Uma península global
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 35 – O “Grande Médio Oriente” Alargado (Volume I)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 36 – O “Grande Médio Oriente” Alargado (Volume II)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 37 – As Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
Coordenador: Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 38 – A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacas: Casos do Kosovo, Afeganistão e República Centro-Africana. Vertente Operacional e Logística
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Major de Transmissões Luís Alves Batista
Major de Material Tiago José Moura da Costa

- 39 – Pensar a Segurança e a Defesa Europeia. Atas do Seminário de 09 de maio de 2019
Coordenador: Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 40 – Os Desafios do Recrutamento nas Forças Armadas Portuguesas. O Caso dos Militares Contratados
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 41 – Inovação na Gestão de Recursos Humanos nas Forças Armadas Portuguesas: Os Militares em Regime de Contrato. Atas das Comunicações do *Workshop* de 28 de janeiro de 2019
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 42 – Sistemas de Controlo de Gestão: Modelos, Processos e Procedimentos
Coordenador: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
- 43 – Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19
Auditores Nacionais do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020
- 44 – Gestão Estratégica: Contributos para o Paradigma Estrutural da Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Sardinha Monteiro
- 45 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume I)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 46 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume II)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 47 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume III)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 48 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados
Coordenadores: Brigadeiro-general Lemos Pires
Tenente-coronel Ferreira da Cruz
Tenente-coronel Pinto Correia
Tenente-coronel Bretes Amador
- 49 – A Vulnerabilidade em Infraestruturas Críticas: Um Modelo de Análise
Tenente-coronel Santos Ferreira

50 – Função de Combate Proteção

Coordenadores: Coronel de Infantaria Paulo Jorge Varela Curro
Major de Cavalaria Rui Miguel Pinho Silva

51 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados

Coordenadores: Coronel de Cavalaria (Reformado) Marquês Silva
Tenente-coronel GNR Marco Cruz
Tenente-coronel ENGEL Silva Costa
Major Engenheiro Reis Bento

52 – Reinventar as Organizações Militares

Coordenador: Tenente-coronel de Administração Militar Carriço Pinheiro

53 – Estudos de Reflexão sobre as Informações Militares

Coordenador: Tenente-coronel de Infantaria Carlos Marques da Silva

54 – Convulsões Eurasiáticas. *in illo tempore* e agora

Coordenador: Coronel (Reformado) Carlos Manuel Mendes Dias

55 – Estratégias Marítimas – Uma Análise Comparativa (NATO, UE, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido)

Coordenadora: Capitão-tenente Sofia Saldanha Junceiro

56 – Ensino e Formação, Avaliação de Desempenho e Retenção do Talento: Dimensões para o Desenvolvimento da Liderança

Coordenador: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

57 – Ameaças Híbridas - Desafios para Portugal

Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Diogo Lourenço Serrão

58 – Cadernos de Saúde Militar e Medicina Operacional – Vol. I

Coordenadores: Coronel (REF) António Correia
Primeiro-tenente Nicole Esteves Fernandes

59 – *Military Operations in Cyberspace*

Coordinator: Lieutenant-colonel João Paulo Ferreira Lourenço

60 – Inteligência Artificial: Estudos Pioneiros em Contexto Militar

Coordenadora: Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

61 – Direito Internacional e Conflitos Armados: Desafios Éticos e Legais na Guerra Contemporânea

Coordenador: Tenente-coronel Pedro da Silva Monteiro

Editorial: cidium@ium.pt

Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162

Morada: Rua de Pedrouços - 1449-027 Lisboa

