INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES

Autores/*Authors*

Francisco Xavier Ferreira de Sousa
Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia
Marco António Ferreira da Cruz
Alexandre Gueiros Teixeira
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon
Paulo Jorge da Silva Ferreira
Mónica Liliana Carvalho Casimiro
José Luís Pereira Rocha do Nascimento
Cristina Paula de Almeida Fachada
Joana Inês Pereira Gaio
Carlos Jorge Ramos Páscoa
Rita Raminhos Coelho Fuentes
Susana Cristina Ferreira Marques

Copyright © IUM, 2017

ISSN 2183-0711

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Publicação Semestral / *Biannual Publication*

ANO V / *YEAR V*
Vol. V, N.º 2 – NOVEMBRO DE 2017 / *Vol. V, No. 2 – NOVEMBER 2017*

Comandante / *Commander*
Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Propriedade e Edição / *Copyright and Edition*
Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços,1449-027 LISBOA
Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162
Correio eletrónico: revistacienciasmilitares@ium.pt
Internet: www.ium.pt

Pré-impressão e Distribuição / *Prepress and Distribution*
Fronteira do Caos Editores
Rua Diogo Cão, 1242 r/c Esq., 4200-259 Porto
Telefone: (+351) 225 025 005
Correio eletrónico: fronteiradocaos@netcabo.pt

DIREÇÃO EDITORIAL / *EDITORIAL DIRECTION*

Presidente/*President*: Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Editores / *Editors*:

Editor Chefe/*Editor-in-chief*:	Major-General Jorge Filipe Marques Moniz Côrte-Real Andrade (Doutor)
Coordenador Editorial/*Editorial Coordinator*:	Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos (Mestre)
Chefe do Núcleo Editoral/*Head of the Editorial Team*	Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora)
Designer Gráfico/*Graphic design*:	Tenente-Coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo
Secretariado/*Secretariat*:	Alferes RC Pedro Miguel Januário Botelho
Participação/*With the participation of*:	Coronel Jurísta Nuno Manuel Antunes Pires
Tradução/*Translation*:	Ana Filipa Carvalho Araújo

CONSELHO EDITORIAL / *EDITORIAL BOARD*

General José Loureiro dos Santos (Doutor), Exército Português
General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa
Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa
Tenente-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa
Major-General José Manuel Freire Nogueira (Doutor), Exército Português
Major-General Carlos Manuel Martins Branco (Mestre), Exército Português
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional

Professora Doutora Laura Ferreira Pereira, ISCSP-Universidade Técnica de Lisboa

Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria Luísa Duarte, ICJP – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professora Doutora Maria Manuela Sarmento Coelho, Academia Militar

Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Direito – UNL

Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna

Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna

Professor Doutor James Sterling Corum, *Baltic Defense College*, Estónia

Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG/UTL

Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, *Oxford University*

Professor Seven Biscop, *European Political and Administrative Studies Department*, Bruxelas

Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos (Doutor), Marinha Portuguesa

Capitão-de-mar-e-guerra Fernando Irineu de Souza (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil

Captain John P. Cann (Doutor), *Institute for Defense Analyses in Alexandria*, USA

Coronel Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Academia Militar

Coronel António Luís Beja Eugénio (Mestre), Força Aérea Portuguesa

Coronel Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano (Mestre), Guarda Nacional Republicana

Coronel João Paulo Nunes Vicente (Doutor), Força Aérea Portuguesa

Capitão-de-fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos (Doutor), Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha

Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva (Mestre), Marinha Portuguesa

Capitão-de-fragata Francisco José Lavaredas Serrano (Mestre), Marinha Portuguesa

Capitão-de-fragata José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra (Mestre), Marinha Portuguesa

Tenente-Coronel Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia (Doutor), Exército Português

Tenente-Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português

Tenente-Coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira (Mestre), Exército Português

Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Madeira Monteiro (Mestre), Exército Português

Tenente-Coronel Luís Carlos Falcão Escorrega (Mestre), Instituto Universitário Militar

Tenente-Coronel Jaime Flammarion Santos Costa (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil

Tenente-Coronel Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Mestre), Força Aérea Portuguesa

Tenente-Coronel Carlos Miguel de Amorim Inácio (Mestre), Força Aérea Portuguesa

Tenente-Coronel Luiz Carlos Fumiaki Miwa (Doutor), Universidade da Força Aérea, Brasil
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto Universitário Militar

REVISORES CIENTÍFICOS / *SCIENTIFIC REVIEWERS*

Almirante António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro (Doutor), Marinha Portuguesa
Tenente-General António de Jesus Bispo, Força Aérea Portuguesa
Major-General António Martins Pereira (Mestre), Ministério da Defesa Nacional
Major-General João Vieira Borges (Doutor), Academia Militar
Major-General Manuel Fernando Rafael Martins (Mestre), Academia da Força Aérea
Major-General Carlos Manuel Martins Branco (Mestre), Exército Português
Comodoro Valentim José Pires Antunes Rodrigues, Marinha Portuguesa
Air Commodore Frans Osinga (Doutor), *Netherlands Defence Academy*
Brigadeiro-General Francisco Xavier Ferreira de Sousa (Mestre), Exército Português
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, UNL
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Manuela M. S. Sarmento Coelho, Academia Militar
Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, UNL
Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, UNL
Professor Doutor Carlos Henrique Aguiar Serra, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professor Doutor Derek Reveron, *Naval War College*, EUA
Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor Kenneth Johnson, *Air University*, EUA
Professor Doutor Luciano Bozzo, *University of Florence*
Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG/UTL
Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa
Professor Doutor Reginaldo Rodrigues de Almeida, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Pedro Borges Graça, Universidade de Lisboa, ISCSP
Professor Doutor Luís António Morão Pinto Simões da Cunha, Critical Software, S.A.
Professor Doutor Ricardo Herrera, *United States Army Command and General Staff College*, EUA
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, *Oxford University*
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes, Ciências Políticas e Relações Internacionais – ULisboa
Capitão-de-mar-e-guerra André Panno Beirão (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil
Capitão-de-mar-e-guerra Augusto António Alves Salgado (Doutor), Escola Naval

Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Miguel de Oliveira e Lemos (Doutor), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Francisco Eduardo Alves de Almeida (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil
Capitão-de-mar-e-guerra Joaquim José Assis Pacheco dos Santos (Doutor), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Paulo Jorge Narciso Ramalho da Silva, Instituto Universitário Militar
Coronel Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão, Exército Português
Coronel Tirocinado João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro, Exército Português
Coronel Tirocinado Pedro Manuel Monteiro Sardinha, Exército Português
Coronel Tirocinado João Pedro Ivens F. Jácome de Castro, Exército Português
Coronel Fernando Oliveira Cruz (Mestre), Exército Português
Coronel Nuno Correia Neves, Instituto Universitário Militar
Coronel Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Academia Militar
Coronel Luís Eduardo Marquês Saraiva (Doutor), Exército Português
Coronel Fernando José da Conceição Bessa (Doutor), Guarda Nacional Republicana
Coronel Paulo Rebelo Manuel (Doutor), Guarda Nacional Republicana
Coronel Fernando Velôzo Gomes Pedrosa (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Coronel Eduardo Xavier Ferreira Migon (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Coronel Nuno Manuel Antunes Pires, Instituto Universitário Militar
Coronel Bernardino José Garcia dos Santos (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Coronel João Paulo Nunes Vicente (Doutor), Força Aérea Portuguesa
Coronel José Manuel Mota Lourenço da Saúde (Doutor), Instituto Universitário Militar
Coronel António Luís Beja Eugénio (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Coronel José Carlos Cardoso Mira, Força Aérea Portuguesa
Coronel Carlos Jorge Ramos Páscoa (Doutor), Força Aérea Portuguesa
Coronel José Augusto Nunes Vicente Passos Morgado (Doutor), Força Aérea Portuguesa
Coronel Rui Pedro Matos Tendeiro (Mestre), Instituto Universitário Militar
Coronel Rui António Pereira de Almeida (Mestre), Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata Luís José Sameiro Matias (Mestre), Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata Rui Manuel da Graça Lopes Carrilho (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata Rui Pedro Gomes Fernando da Silva Lampreia, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata Sérgio Miguel Raminhos Carrilho da Silva Pinto, Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata João Lourenço Piedade, Marinha Portuguesa
Tenente-Coronel António Palma Esteves Rosinha (Doutor), Academia Militar
Tenente-Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português
Tenente-Coronel Luís Manuel Brás Bernardino (Doutor), Academia Militar
Tenente-Coronel Paulo Fernando Viegas Nunes (Doutor), Academia Militar
Tenente-Coronel Pedro Oliveira Guimarães (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Monteiro (Mestre), Exército Português

Tenente-Coronel Luís Carlos Falcão Escorrega (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Gualdino Lopes Antão (Mestre), Academia Militar
Tenente-Coronel Adalberto José Guerreiro da Silva Centenico (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Paulo Jorge Rainha (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Glauco Corbari Corrêa, Exército Brasileiro
Tenente-Coronel Paulo Jorge Franco Marques Saraiva, Exército Português
Tenente-Coronel António João Guelha da Rosa, Exército Português
Tenente-Coronel Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia (Doutor), Exército Português
Tenente-Coronel Carlos Alberto Pires Ferreira (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel João Miguel Vicente Carita, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel José Nuno Pereira, Academia da Força Aérea
Tenente-Coronel Rui Manuel de Jesus Romão (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Carlos Alberto Lopes Ramos Batalha (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Joaquim Manuel Martins do Vale Lima, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Susana Marina da Conceição Pereira Abelho (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Carlos Miguel de Amorim Inácio (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Sofia de Jesus de Vidigal e Almada (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Marina de Jesus Coelho Lopes, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Nuno Alexandre Cruz dos Santos, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Paulo César Cabedal dos Santos, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Mário José Machado Guedelha (Mestre), Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Paulo Jorge Alves Silvério (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Paulo Jorge Macedo Gonçalves (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Nuno Miguel Parreira da Silva (Doutor), Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel António Fernandes de Oliveira, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Albino Quaresma Tavares, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel António Fernandes de Oliveira, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Rui Lima Letras, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Carlos João Soares da Costa, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos (Mestre), Instituto Universitário Militar
Capitão-tenente Bastian Gomes de Freitas (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-tenente Paulo Alexandre Silva e Costa, Marinha Portuguesa
Major Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva (Doutor), Exército Português
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Exército Português
Major José Augusto de Sousa Silveira, Instituto Universitário Militar
Major Júlio Gouveia Carvalho, Instituto Universitário Militar
Major Helena Gonçalves Ribeiro dos Santos, Força Aérea Portuguesa

Major Nuno Rafael dos Anjos Silva Quirino Martins (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Major Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora), Instituto Universitário Militar
Capitão Rui João Santos Campos e Ramos (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Capitão Susana Cristina Ferreira Marques, Força Aérea Portuguesa
Capitão Ana Patrícia Gomes Farinha (Mestre), Academia da Força Aérea

NOTA: Os artigos publicados na *Revista de Ciências Militares* são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, não refletindo necessariamente os pontos de vista do Instituto Universitário Militar.

***NOTE*:** *The articles published in the Journal of Military Science are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official views of the Military University Institute.*

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES, VOL. V, N.º 2 (NOVEMBRO 2017)

ÍNDICE / *INDEX*

Nota Editorial **11**
Editor's Note **12**
VALM Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Artigos Científicos
Scientific Papers

1. A Economia Informal no Norte de África e a sua Influência na Segurança Regional **15**
The Informal Economy in North Africa and its Influence on Regional Security **43**
BGEN Francisco Xavier Ferreira de Sousa

2. O Espaço do Atlântico e os Principais Desafios à Segurança **71**
The Atlantic Space. Main Challenges to Security **95**
TCOR Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia

3. O Modelo de Gestão de Crises da União Europeia **117**
The European Union Crisis Management Model **145**
MAJ Marco António Ferreira da Cruz

4. Revisitando o Conceito de Poder à Luz da Teoria da Complexidade **173**
Revisiting the Concept of Power in the Light of the Complexity Paradigm **193**
TCOR Alexandre Gueiros Teixeira (Brasil)
COR Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon (Brasil)

5. Estruturação da Carreira Militar em Países Ocidentais. Análise Comparativa ao Nível da Categoria de Oficial **213**
Military Career Structures in Western Countries. Comparative Analysis of the Officer Category **249**
MAJ Paulo Jorge da Silva Ferreira

6. O Comprometimento com o Superior Hierárquico Enquanto Determinante do Comprometimento Organizacional: Um Estudo de Moderação da Categoria Profissional Militar na Força Aérea Portuguesa **283**

Commitment to Supervisors as a Determinant of Organizational Commitment: a Moderation Analysis of Military Category in the Portuguese Air Force **311**

Mónica Liliana Carvalho Casimiro

Prof. Doutor José Luís Pereira Rocha do Nascimento

MAJ Cristina Paula de Almeida Fachada

7. A Metodologia Integrada de Gestão de Desempenho na Força Aérea Portuguesa **337**

Integrated performance assessment in the Portuguese Air Force **365**

TEN Joana Inês Pereira Gaio

COR Carlos Jorge Ramos Páscoa

Prof.ª Doutora Rita Raminhos Coelho Fuentes

8. A Participação da Força Aérea Portuguesa em Missões de Apoio à Proteção Civil (2012-2016) **391**

The participation of the Portuguese Air Force civil support missions (2012-2016) **419**

CAP Susana Cristina Ferreira Marques

Recensões Críticas
Book Reviews

Tank Action: From the Great War to the Gulf **447**

MAJ Emanuel Alves de Sousa **455**

The German War: A Nation Under Arms, 1939-45 **463**

MAJ José Martins Borges **471**

Normas para publicação na Revista de Ciências Militares (RCM) **479**

Publication Guidelines of The Journal of Military Science (JMC) **481**

Revisores científicos a cujo parecer se recorreu no ano de 2017

Scientific reviewers who contributed their time and expertise in 2017 **483**

NOTA EDITORIAL

Com a presente edição, a *Revista de Ciências Militares* (RCM) atinge a assinalável marca da dezena de publicações dedicadas à divulgação de trabalhos científicos na área das Ciências Militares, circunstância que importa celebrar porquanto constitui uma valiosa e inequívoca demonstração da vitalidade crescente da investigação nesta essencial área do conhecimento.

Fiel ao seu compromisso editorial de garantir a promoção do ecletismo na divulgação do conhecimento científico na sua específica área de interesse, esta edição apresenta oito artigos científicos que se projetam em três áreas distintas das Ciências Militares.

Assim, no que se refere à área do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados, são agora dados à estampa quatro artigos, versando importantes e atuais temáticas como as da segurança regional do norte de África, da segurança no espaço Atlântico, da gestão de crises na União Europeia, assim como do conceito de poder à luz da teoria da complexidade.

No que concerne à área do Comportamento Humano e Saúde em Contexto Militar, foram selecionadas artigos que versam os temas fulcrais das carreiras militares, do comprometimento hierárquico e organizacional, bem como da gestão de desempenho.

No âmbito da área dos Estudos de Segurança Interna e dos Fenómenos Criminais, é apresentado um trabalho, de grande atualidade no contexto português, que trata de missões de apoio à proteção civil.

Nesta edição são ainda apresentadas duas recensões de obras de reconhecida importância: *Tank Action: From the Great War to the Gulf*, da autoria de George Forty; e de *The German War: A Nation Under Arms, 1939-1945*, da autoria de Nicholas Stargardt.

Como se poderá constatar, trata-se de uma edição de inegável oportunidade, interesse e valor científico.

A todos os leitores, votos de uma proveitosa leitura.

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro
Comandante do IUM

EDITOR'S NOTE

With this tenth issue of the *Journal of Military Science* (JMS) we have reached a milestone in the dissemination of scientific work in the field of Military Science, an achievement that should be celebrated because it stands as evidence of the increasing vitality of this crucial area of knowledge.

True to the editorial commitment of promoting eclecticism in the dissemination of its specific field of interest, this issue of the JMS presents eight scientific articles covering three different areas of Military Science.

The issue includes four articles on Armed Conflicts and Crises that deal with important and timely issues such as regional security in North Africa, security in the Atlantic Space, the European Union's crisis management policies, and the conception of power in the light of the complexity theory.

In addition, three articles in the area of Human Behaviour and Healthcare in the Military have been selected for publication, which address the following core issues: the military career, commitment to supervisors and to the organization, and performance management.

The issue also includes one article on Internal Security and Criminal Phenomena that deals with civil support missions, a contribution that is especially timely given the recent events that have occurred in Portugal.

This issue of the JMS also includes two reviews of highly relevant books: *Tank Action: From the Great War to the Gulf, by George Forty*; and *The German War: A Nation Under Arms, 1939-1945*, by Nicholas Stargardt.

As you will see, this is an opportune and engaging issue with undeniable scientific value.

I wish all our readers a profitable reading.

Vice Admiral Edgar Marcos de Bastos Ribeiro
IUM Commander

ARTIGOS CIENTÍFICOS

SCIENTIFIC PAPERS

Artigo recebido em agosto de 2017 e aceite para publicação em outubro de 2017

A ECONOMIA INFORMAL NO NORTE DE ÁFRICA E A SUA INFLUÊNCIA NA SEGURANÇA REGIONAL

THE INFORMAL ECONOMY IN NORTH AFRICA AND ITS INFLUENCE ON REGIONAL SECURITY

Francisco Xavier Ferreira de Sousa
Brigadeiro-General
Mestre em Ciências Militares, especialidade de Cavalaria, pela Academia Militar
Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)
Comandante da Brigada de Intervenção
Investigador Integrado do OBSERVARE da UAL (1169-023, Lisboa)
Investigador Associado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar (1449-027 Lisboa)
fxsousa@gmail.com

Resumo

No norte de África cruzam-se dimensões sociais que complexificam o seu quotidiano. A economia informal, sendo uma delas, atrai uma expressiva franja societária. A região tem elevados índices de pobreza, derivados da injusta distribuição da riqueza, potenciados pela pressão demográfica, agravada pela migração de quem foge ao terror e à fome. Ali existe corrupção e atuam milícias, terroristas e crime organizado. Assim, o norte de África encontra na economia informal "soluções" para os desafios sociais, colocando isso em dúvida o papel do Estado, havendo quem tal aproveite para o substituir. Por isso tudo, o Estado sente dificuldades em cumprir as suas funções, face à redução das contribuições legais, por haver uma migração do trabalho formal para o informal, em reação aos descontentamentos e ao descrédito do próprio Estado, levando-o a aumentar as tributações. Ora isso empurra o cidadão para o trabalho informal, entrando-se num círculo vicioso. A economia informal é uma determinante de si própria, que mina o Estado e gera insegurança no interior das fronteiras e nas suas vizinhanças. A minimização dos efeitos da economia informal na segurança do norte de África tem de contemplar medidas multidimensionais, envolvendo o Estado, o cidadão e a ajuda de instituições específicas.

Palavras-chave: Geoeconomia; Economia Informal; Trabalho Informal; Norte de África; Segurança regional.

Como citar este artigo: Sousa, F., 2017. A Economia Informal no Norte de África e a sua Influência na Segurança Regional. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 15-42.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Abstract

In North Africa there are social dimensions that complicate its quotidian. The informal economy, being one of them, attracts an expressive strip of society. The region has high poverty rates, derived from the unjust distribution of wealth, enhanced by demographic pressure, aggravated by the migration of those who intend to escape terror and hunger. There is corruption and there are militias, terrorists and organized crime. Thus, North Africa finds in the informal economy "solutions" to social challenges, putting this doubt on the role of the State, and there are people and institutions that use this to take the place of the State. For this, the State has difficulties in fulfilling its functions in the face of the reduction of legal contributions, because there is a migration from formal to informal work, in reaction to the discontent of people and discredit of the State, leading governments to increase taxation. Now this pushes the citizen into informal work, starting up a vicious circle. The informal economy is a determinant of itself, which undermines the State and creates insecurity within and adjacent to its borders. Minimizing the effects of the informal economy on the security of North Africa must contemplate multidimensional measures, involving the State, the citizen and the help from specific institutions.

Keywords: *Geo-economy; Informal Economy; Informal Work; North Africa; Regional security.*

Introdução

O norte de África (NA) possui uma população jovem e baixos índices de empregabilidade. Ao longo dos anos, os governos da região desenvolveram políticas económicas, formativas e sociais mal orientadas, incrementadoras dos índices de desenvolvimento dos seus países, sem melhorar claramente as condições de emprego ou promover, expressivamente, a empregabilidade formal. O NA, sendo mais bérbere do que árabe e mais árabe do que africano, está embebido numa cultura própria, assumindo fulcral importância a família, a tribo e a clã. Essa cultura privilegia o trabalho familiar, aprendendo muitos dos jovens com os pais os misteres, prolongando a vida dos núcleos produtivos/comerciais, que passam dos progenitores para os filhos. A pequena dimensão desses núcleos económicos e familiares, voltados para a subsistência quotidiana, enraíza uma economia informal[1],

[1] Segundo a *International Labour Organization* (ILO), a economia informal são *"Todas as atividades económicas desenvolvidas por trabalhadores e unidades económicas que não são - na lei ou na prática – abrangidas, ou são insuficientemente cobertas, por acordos formais. As suas atividades não estão incluídas na lei, o que significa que eles estão atuando fora do alcance formal da lei; ou eles não estão, na prática, cobertos pela lei, o que significa que, embora eles estejam operando dentro do alcance formal da lei, a lei não é aplicada ou não é exigido o seu cumprimento; ou a lei desencoraja o cumprimento porque é inapropriada, onerosa, ou impõe custos excessivos."* (ILO, 2002, p. 3). *Robert Dell'Anno* identifica duas aproximações para se definir a "economia escondida": a aproximação definidora, que a considera como atividades económicas não registadas; e a aproximação comportamental, que enfatiza as regras institucionais e o ambiente social, interpretando aquela economia como uma alteração do comportamento dos agentes económicos em reação aos constrangimentos institucionais (2003, p. 4). Segundo *Taha Kassen,* na economia informal insere-se qualquer atividade profissional ou qualquer empresa que esteja fora dos regulamentos e da proteção dos organismos governamentais, incluindo-se nela todos os tipos de emprego informal - tal como o autoemprego ou o emprego que careçam de proteção social ou de trabalho, no seio ou no exterior de empresas informais e nas pequenas empresas não registradas – e o emprego assalariado mas desprotegido (2014, p. 2).

sombra ou subterrânea. Nessa região, têm expressão as seguintes circunstâncias, erosivas das economias estatais: os "impostos/taxas" de corrupção cobradas, inclusive por agentes estatais, escondidos atrás das suas funções[2]; os "empregos por conta própria" sem controlo tributário, assumidos por quem têm de encontrar, no dia-a-dia, o que comer nesse dia; os mercados paralelos, fugindo-se aos impostos, para se vender a baixos preços; os baixos conhecimentos técnicos, para o desempenho dos trabalhos, o que não significa que quem o desenvolve tenha baixas taxas de literacia; a utilização de técnicas tradicionais, arredadas das tecnologias modernas. Tudo isso incentiva a economia subterrânea, que arrasta outros anátemas sociais, propiciando oportunidades procuradas e exploradas por quem procura o enriquecimento ilícito, à custa daqueles que, ao procurar o seu sustento, ficam vulneráveis aos "abutres sociais". Surgem, então, nos países assim contaminados, fraturas securitárias, que colocam em causa o próprio Estado, emanando-se desafios afetadores dos seus vizinhos próximos, mormente quanto à estabilidade e segurança. Para interromper esta complexidade, que alastra e, simultaneamente, é um vórtice centrípeto, tornam-se necessários esforços orientados, desenvolvidos pelos países ameaçados, para atacar uma dimensão que, providenciando o sustento de muitos dos seus cidadãos, também pode colocar em causa a sua segurança e estabilidade. Assim, neste trabalho responderemos à seguinte Pergunta Central: ***De que forma se pode contribuir para a minimização dos efeitos da economia informal na segurança do norte de África?***

Neste trabalho, centrado no NA, estudaremos: no primeiro parágrafo, as causas, as determinantes e a expressão da economia informal no NA[3]; no segundo parágrafo, a influência dessa economia na segurança regional, procurando-se soluções para a minimização dos seus efeitos negativos, conscientes de que é utópico bani-la por completo. No último parágrafo, extrairemos conclusões.

1. Causas e determinantes[4] da economia informal na região

Vamos, agora, fazer o diagnóstico da economia no NA, procurando as suas causas e determinantes.

A economia informal, sendo um desafio ao desenvolvimento do NA, tem causas diversificadas. O trabalho informal[5] é uma das suas dimensões, sendo, no NA, entre 30% a

[2] E que parecem ter despoletado, no fim de 2010, na Tunísia, as Primaveras Árabes (PA). A imolação, em 17/12/ 2010, do vendedor ondulante *Mohammed Bouazizi*, parece ter resultado de uma agressão da polícia e da sua banca de fruta ter sido confiscada, afirmando-se de que tal se deveu a não ter pago um tributo ilegal.

[3] Considerámos no NA, Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egito.

[4] São fatores sociais, económicos ou comportamentais que influenciam uma situação e podem ser influenciados, diretamente, por decisões políticas ou individuais.

[5] Os trabalhos informais são ações laborais informais, realizadas em empresas do setor formal e empresas informais. Engloba os titulares de emprego informal, os empregadores e trabalhadores por conta própria que trabalham nas suas próprias empresas do setor informal, membros de cooperativas informais de produção, os trabalhadores familiares não remunerados que trabalham em empresas formais ou informais e os trabalhadores por conta própria que produzem bens para utilização final do seu próprio agregado (ILO, 2015b, p. 4).

70% do emprego total (ILO, 2015a). No Egito, o emprego informal passou de 30,7% do total de empregos, em 1998, para 40%, em 2012 (Kassem, 2014, p. 27).

A afirmação do setor informal[6] num Estado depende das condições de vida da sua sociedade. Quanto pior elas forem, mais oportunidades existem para o aumento da informalidade económica. Elas são determinadas pelas condições económicas do Estado, pelas taxas de desemprego e pelo grau de pobreza.

No NA, em 2011, uma juventude, academicamente capacitada, desiludida, desempregada e sem expetativas, saiu à rua, gritando por pão, trabalho, paz e dignidade, fazendo tremer regimes e cair *Mubarak*, *Ben Ali* e *Kadhafi*. Hoje, porém, no NA subsistem a pobreza, as altas taxas de desemprego e o desespero da juventude. O Quadro 1 contém indicadores dos países do NA, no período que antecede as PA, que atingiram a Tunísia, Líbia e Egito e que tocaram Marrocos e a Argélia.

As sociedades daquela região evidenciam: baixas médias de idade e altas taxas de crescimento populacional; elevadas taxas de alfabetização; expressiva expetativa de vida escolar; altos índices de população abaixo da linha de pobreza (exceto a Tunísia); taxas preocupantes de desemprego, sendo na Líbia bastante elevada; percentagens declaradas de emprego infantil que indiciam práticas ilegais; e Produtos Internos Brutos (PIB) e *per capita* de expressivo valor. Ou seja: populações jovens, academicamente qualificadas, com imparidades na distribuição de riqueza e altas taxas de desemprego. Não admira, assim, que essa juventude fosse o motor das PA. Pelos indicadores do Quadro 2, não parece, contudo, que essa juventude tenha conseguido todos os seus desideratos.

Dele resulta: Exceto na Líbia, a população e a força de trabalho aumentaram em todos os países; o PIB e o PIB *per capita* aumentaram; aumentou a população abaixo da linha de pobreza na Tunísia e no Egito (valores de 2011 e 2010); as taxas de desemprego aumentaram, afetando particularmente os jovens[7], sendo maior, exceto em Marrocos, nas mulheres jovens; as médias de idades continuam baixas; as taxas de alfabetização e de expetativa da vida escolar aumentaram. Assim: a população contínua jovem, academicamente capacitada e desempregada; a distribuição da riqueza continua enquistada, sem grandes evoluções na sua equidade. Os jovens com 15-24 anos têm taxas de desemprego três vezes superiores às dos adultos com 25 ou mais anos (ILO, cit. por Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 3). Assim, havendo pobreza, iniquidade na distribuição da riqueza e difíceis condições de vida da população, existem oportunidades para o incremento da informalidade económica[8]. No Egito, as condições económicas adversas e intoleráveis têm agravado os padrões de privação social, existindo, em 2014, mais de um quarto da população em deficientes condições de vida,

[6] É um grupo de certas unidades de produção, como empresas sem personalidade jurídica que inclui "*empresas informais constituídas por conta própria*" e "*empresas de empregadores informais*" (ILO, 2015b, p. 4).

[7] No NA e Médio Oriente (MENA), em 2014, um em cada três jovens estavam desempregados (ILO, 2014, p. 12).

[8] Segundo a ILO, existe uma ligação, sem haver uma perfeita correlação, entre o emprego informal e a condição de "ser pobre". Parte dela advém da falta de legislação laboral e social abrangente do emprego informal e das pessoas neste emprego ganharem "salários" inferiores aos trabalhadores no emprego formal (2015b, p. 2). Também *Kassem* identifica uma associação entre a pobreza, a vulnerabilidade e o emprego de salário irregular (2013, p. 29).

Quadro 1 – Indicadores Sociais e Económicos dos Países do Norte de África conhecidos no momento das Primaveras Árabes.

	País	População Julho 2010	População abaixo da linha de pobreza	População que constitui a força de Trabalho (2010)	Trabalho infantil (2006) (1)	Desemprego de jovens (2)	Taxa de desemprego (3)	PIB (4)	PIB *per capita* (2010)	Média de idades	Taxa de crescimento da população 2010	Alfabetização (5)	Expetativa de vida escolar
2011	Argélia	34.586.184	23% (2006)	9.877.000	---- (6% em 2006)	----	9,9% (2010)	$254.700.000.000	$ 7.400	27,1	1,177%	69,9%	13
	Egito	80.471.869	20% (2005)	26.100.000	--- (7% em 2005)	----	9,7% (2010)	$500.900.000	$6,200	24	1,997%	71,4%	11
	Líbia	6.461.454	---- (1/3 da população)	1.729.000	----	----	30% (2004)	$89.030.000	$13.800	24,2	2,117%	82,6%	17
	Marrocos	31.627.428	15% (2007)	11.630.000	---- (8% em 2007)	----	9,8% (2010)	$153.800.000	$4.900	26,5	1,077%	52,3%	10
	Tunísia	10.589.025	3,8% (2005)	3.830.000	---	----	14% (2010)	$100.300.000	$9.500	29,7	0,969%	74,3%	15

Legenda:

(1) Incide sobre a faixa etária 5-14 anos.
(2) Incide sobre a faixa etária 15-24 anos.
(3) Traduz a percentagem da força de trabalho que está sem emprego. Parte do emprego informal pode estar aqui contabilizada.
(4) Em Paridade de poder aquisitivo (US DOL-2010).
(5) População com 15 ou mais anos que sabem ler e escrever.

Fonte: Adaptado a partir de CIA (2011).

Quadro 2 – Indicadores Sociais e Económicos dos Países do Norte de África conhecidos no primeiro semestre de 2016.

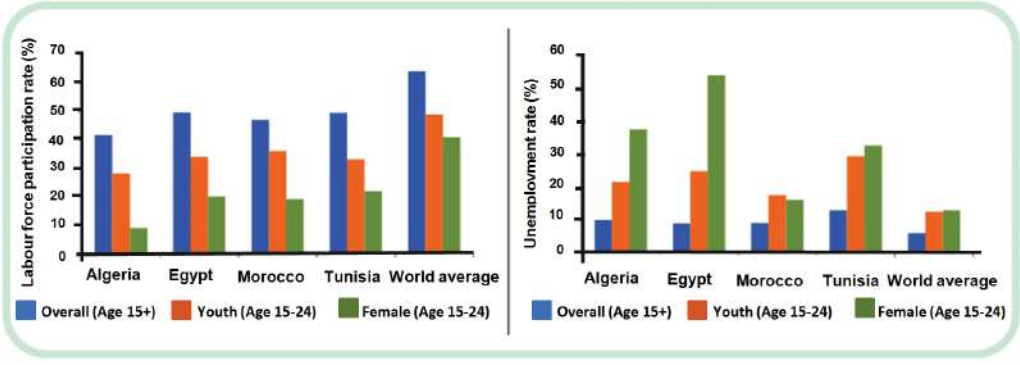
	País	População Julho 2015	População abaixo da linha de pobreza	População que constitui a força de Trabalho (2015)	Trabalho infantil (1)	Desemprego de jovens (2)	Taxa de desemprego (3)	PIB (4)	PIB per capita (2015)	Média de idades	Taxa de crescimento da população 2015	Alfabetização (5)	Expetativa de vida escolar
2016	Argélia	39.542.166	23% (2006)	11.770.000	304.358 (6% em 2006)	Total – 24,8% Masc-21,6% Fem- 39,8% em 2013	11% (2015)	$ 570.600.000.000	$ 14.400	27,5	1,84%	80,2%	14
	Egito	88.487.396	25,2% (2011)	28.870.000	1.066.526 (7% em 2005)	Total – 34,3% Masc-28,7% Fem- 52,2% em 2013	12,8% (2015)	$ 996.000.000	$ 11.500	25,3	1,79%	73,8%	14
	Líbia	6.411.776	----	1.195.000	---	Total – 48,8% Masc-40,8% Fem- 67,8% em 2012	30% (2004)	$ 92.870.000	$ 15.100	28	2,23%	91%	---
	Marrocos	33.322.699	15% (2007)	12.270.000	500.960 (8% em 2007)	Total – 19,1% Masc-19,4% Fem- 18,2% (em 2013)	9,4% (2015)	$ 274.500.000.000	$ 8.300	28,5	1%	68,5%	11
	Tunísia	11.037.225	15,5% (2010)	4.044.000	---	Total – 37,6% Masc-35,7% Fem- 41,8% (em 2012)	15,4% (2015)	$ 127.200.000.000	$ 11.600	31,9	0,84%	81,9%	15

Legenda:
(1) Incide sobre a faixa etária 5-14 anos.
(2) Incide sobre a faixa etária 15-24 anos.
(3) Traduz a percentagem da força de trabalho que está sem emprego. Parte do emprego informal pode estar aqui contabilizada.
(4) Em Paridade de poder aquisitivo (US DOL-2015).
(5) População com 15 ou mais anos que sabem ler e escrever.

Fonte: Adaptado a partir de CIA (2016).

aprofundando, isso, a informalidade e prejudicando a economia (Kassem, 2014, p. 27). Em 2009, cerca de 8.247.000 egípcios (7.675.000 homens e 572.000 mulheres) tinham empregos informais (ILO, 2015c). Em 2012, nesse país, 15% dos postos de trabalho situavam-se no emprego privado informal com salário regular; 17% dos empregos usufruíam ordenados irregulares, sendo sazonais ou intermitentes; 2% eram empregos familiares, não ligados à agricultura e não pagos; 2% eram empregos próprios, ligados à agricultura; 8% eram empregos próprios fora da agricultura; e 5% eram empregos familiares, na agricultura e não pagos (Kassem, 2014, p. 30). Assim, pelo menos 49% dos empregos seriam informais.

Existindo precárias condições de vida, em especial às crianças, às mulheres[9], aos jovens, imigrantes, deficientes físicos e aos que professam certas ideologias/religiões, são-lhes negadas oportunidades de emprego estruturado e a proteção social e no trabalho, vendo-se empurrados para empregos informais, precários, muitas vezes sem salários. A Figura 1 ilustra os níveis de força de trabalho, participativa e desempregada, em 2010.



Source: ILOSTAT world average from ILO (2013a:134-5; 2013b:82)

Figura 1 – Força de trabalho a trabalhar e desempregada em 2010

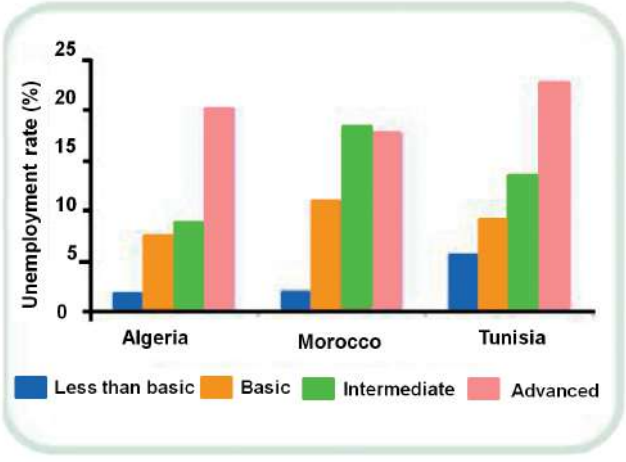
Fonte: Subrahmanyam e Castel (2014, p. 3).

Dela constata-se: o género feminino é o mais afetado pelo desemprego (as jovens entre os 15-24 anos têm taxas de desemprego cerca de oito vezes superiores aos adultos masculinos e três vezes superiores aos adultos femininos (ILO, cit. por Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 3); o Egito possui a maior taxa de desemprego feminino[10]; a Tunísia tem as mais elevadas taxas de desemprego jovem e total; e os países do NA têm taxas de desemprego superiores às médias mundiais.

[9] O drama relativo às mulheres não é tanto o seu volume nos empregos no setor informal, mas o tipo de atividades informais e ilegais a que estão sujeitas, como a prostituição e a mendicidade. Também as crianças são por elas afetadas, em especial por esta última. Mulheres casadas, por os seus maridos não garantirem a subsistência familiar, sujeitam-se a inúmeras horas de trabalho informal, sem condições de proteção ou segurança, com baixos salários, quando são pagos.

[10] Enfatiza-se que não contempla a Líbia. No NA há uma persistente (e cultural) descriminação do género que explica os valores e porque há tantas mulheres em empregos/trabalhos informais (Subrahamanyam e Castel, 2014, p. 5).

A Figura 2 mostra-nos que, naqueles três países, existem elevadas taxas de desemprego de jovens academicamente mais qualificados e que, na Tunísia, cerca de um quarto da população com formação universitária está desempregada. Ora isso conduz à desatualização e à perda de conhecimentos adquiridos no sistema de ensino, por parte de muitos jovens, por se encontrarem no desemprego de longa duração, dificultando a entrada no mercado de trabalho formal.



Source: ILO Department of Statistics (2011: 11)

Figura 2 – Taxa de desemprego em função do nível de educação académica.

Fonte: Subrahamanyam e Castel (2014, p. 4).

Os países do NA têm um problema resultante das suas políticas educacionais: grande parte dos seus cursos universitários enquadra-se nas ciências sociais, não conferindo aos estudantes valências promotoras do desenvolvimento das suas economias. A formação vocacional representa 27% dos alunos no Egito, 22% na Líbia, 12% na Argélia, 8% na Tunísia e 6% em Marrocos, não sendo a maior parte dos diplomas universitários reconhecidos internacionalmente, face à qualidade do ensino, não facilitando isso a migração dos mais qualificados (ILO, 2012 , p. 9), aumentando a pressão no mercado de trabalho formal e o descontentamento. Por isso, muitos deles aderem ao emprego informal (Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, p. 3).

No NA, a economia informal patenteia alguns traços comuns aos seus países, identificando-se:

- Empresas informais ausentes dos registos do Estado, pertencentes a um indivíduo ou a uma família, de pequena/média dimensão, utilizando mão-de-obra intensiva e um pequeno número de empregados, que usufruem baixos salários, nem sempre pagos, usando técnicas manuais, sem grande tecnologia e de produção limitada, no volume, na diversidade e na qualidade;

– A maior parte dos trabalhadores informais têm baixas qualificações técnicas para o trabalho a desenvolver, possuindo, alguns, qualificações académicas expressivas, tendo estes aderido ao trabalho informal face ao desemprego que viviam;
– Muitos trabalhadores envolvidos na economia informal provêm de regiões pobres e rurais;
– A economia informal não privilegia a proteção social, médica e de segurança no trabalho;
– A economia informal advém dos sectores informal e formal. No NA é usual o pagamento de tributos de corrupção, por exemplo a agentes do Estado, por quem necessita de obter algo em tempo, numa lógica de «*se todos ganharem, porquê não privilegiar quem proporciona esse ganho*?». No Quadro 3 constam os índices de perceção de corrupção de 2014 e 2015, dos países do NA, constando-se que são elevados, refletindo práticas centradas em "recebimentos" ilícitos e não taxados.

Quadro 3 – Índice de Perceção de Corrupção (2014-2015)*.

Países	2014		2015	
	Índice ** (100-0)	Lugar (175 países)	Índice *** (100-0)	Lugar (168 países)
Argélia	36	100	36	88
Egito	37	94	36	88
Líbia	18	166	16	161
Marrocos	39	80	36	88
Tunísia	40	79	38	76

Legenda:

* Teoricamente o índice 100 corresponde a isenção de corrupção e o índice 0 a uma situação de total corrupção.

** O país mais cotado como menos corrupto é a Dinamarca, com um índice de 92, e o menos cotado é a Somália com um índice de 8

*** O país mais cotado como menos corrupto é a Dinamarca, com um índice de 91, e o menos cotado é a Somália com um índice de 8.

Fonte: Adaptado a partir de TI (2016).

Na promiscuidade entre o formal e o informal, sentida no NA, tem a sua importância os mecanismos informais que envolvem as transições das matérias-primas, até serem integradas no setor formal, incorporando informalidade no produto final. Além disso, muitas das empresas formais usam pequenas unidades informais de produção, como satélites contribuintes para o produto final, lançado no mercado formal como se tivessem sido

cumpridos todas as formalidades. Essa promiscuidade justifica, em parte, a dificuldade[11] em se obter dados estatísticos fiáveis, sobre a economia e o emprego informal nos países da região. Em alguns deles, como no Egito, o Estado é proprietário dessas empresas formais. Além disso, por vezes o emprego informal é desenvolvido, regularmente, como segundo emprego e fonte de rendimento complementar, por quem têm um emprego formal. Outras vezes, a atividade informal tem carácter irregular, de oportunidade, sendo encarada com normalidade.

Há ligações entre a economia informal e a criminalidade, mormente a organizada e transnacional[12], fortalecidas pelos fenómenos sociais que ocorrem no NA, como os provocados pelos movimentos sociais e políticos gerados em 2011, e os que ainda brotam da instabilidade daquela região, muito pelo que ocorre na Líbia, no Egito e no Sahel. A economia informal emana, assim, também, da criminalidade, da mendicidade (em especial a forçada), da escravatura, dos tráficos (drogas, seres humanos, armas, etc.), da migração ilegal, do lenocínio, da prostituição, etc..

Sendo o NA sunita e berbere, as fidelidades colocam a religião e a família/clã/tribo à frente do Estado. Assim, as soluções para as necessidades são usualmente encontradas no núcleo familiar, por vezes pela participação em atividades laborais informais, nomeadamente em empresas informais familiares. Além disso, as tradições árabes e berberes de passar o mister do "pai" para o "filho" e de os mais capazes garantirem o sustento dos dependentes (por exemplo dos pais idosos ou dos irmãos com pouca idade), face à pobreza e à precaridade laboral, empurra os jovens e menos jovens para o informal.

A pressão demográfica junto às urbes, sobretudo das mediterrânicas, provocada pelo aumento da população, pela imigração interna - materializada nos movimentos do rural para o urbano, das periferias para os centros -, e pela proveniente do Sahel e Médio Oriente, tem interferido no mercado de trabalho, saturando-o com mão-de-obra desqualificada e barata, reduzindo os empregos disponíveis, baixando os índices salariais pela muita oferta, e aumentando a economia informal. Pelo NA passam importantes rotas de migração ilegal[13], atraindo ali fluxos humanos que, para a sua subsistência e para comprarem a passagem para a outra margem, numa "patera" vulgarmente sobrelotada e que os pode transportar para a

[11] A admissão, pelo Estado, da existência de economias informais é embaraçoso, pois é o reconhecimento da existência de vulnerabilidades e de desafios ao seu poder.

[12] Não há uma definição consensual sobre crime organizado transnacional, sendo interpretado, pelos atores envolvidos, sob dispares perspetivas, onde as perceções, os raciocínios, as ideologias, o poder e as culturas interferem (Allum e Kostakos, 2010, pp. 3-5). O seu entendimento exige a perceção do contexto social onde ocorre (McCarthy, 2011, pp. 19 e 27). As diversificadas abordagens ao seu combate podem revelar-se úteis, pois podem adequar-se à oportunidade e às diferenças societárias (Leon, 2007, pp. 7 e 25). O crime organizado é cada vez mais transnacional, estando para lá dos Estados e não unicamente entre entidades (McCarthy, 2011, pp. 1 e 27). A UNODC alude que o fenómeno enquadra as graves práticas criminosas orientadas pelo lucro, com efeitos internacionais (UNODC, 2016a). O Professor Favaro (2008, p. 8219) refere a seguinte definição adotada pela Interpol: "*É qualquer grupo de criminosos que, tendo estrutura corporativa, estabeleça como objetivo básico a obtenção de recursos financeiros e poder através de atividades ilegais, frequentemente recorrendo, para tanto, ao medo e intimidação de terceiros*".

[13] Ali passam duas rotas principais: a do oeste que passa por Marrocos em direção a Espanha (em 2014 foram nela detidos 50.830 imigrantes e em 2015 as detenções foram de 885.386 (Frontex, 2016)); A central que parte da Tunísia ou da Líbia e envolve as sub-rotas da *Puglia* e da *Calábira* (em 2014 foram nela detidos 170.760 imigrantes e em 2015 as detenções foram de 153.946 (Frontex, 2016)). A este existe uma sub-rota que parte do Egito e vai para Creta e Grécia.

morte[14], têm de angariar dinheiro de alguma forma, sendo a mais disponível a "informal". Os seus "passadores", usando canais informais, individualmente ou em organizações criminais, nacionais e transnacionais, alimentam a economia informal, à custa do desespero de quem quer um futuro.

A produção e o comércio da droga é uma forma de vida no NA, contribuindo para a sua economia sombra. A cultura de *cannabis* e a produção do *kif* e de *hashish*[15] nas montanhas marroquinas do *Rif*, mata a fome a milhares de produtores[16], fazendo parte da cultura ancestral daqueles povos. Eles, frequentemente, para fazerem as sementeiras dessa planta, endividam-se junto de usurários, que alimentam a economia subterrânea, obtendo lucros com a miséria desses agricultores. O governo marroquino, após a detenção de droga em países que identificam Marrocos como produtor, promove ações de repressão, sem conseguir implementar, eficientemente, a substituição dessa produção ilegal, por vias económicas legais, que garantam a subsistência dos agricultores. Isso deve-se a que: parte dos proventos do negócio da droga são injetados na economia formal[17]; os movimentos financeiros resultantes dos negócios da droga atenuam as necessidades sociais daquele povo e as obrigações sociais do Estado; aquela região encontra-se a 1.200 metros de altitude, tendo um clima próprio não facilitador das pastagens e cultivos de outros produtos; a produção de resina de *cannabis* faz parte da cultura daquele povo. Marrocos declarou a existência, em 2012, de 52.000 Ha cultivados com *cannabis* e, em 2013, de 47.196 Ha, tendo havido, neste ano, no NA, um aumentado de 31% nas apreensões desse produto, contribuindo para tal o arresto, na Argélia de 212 Ton, no Egito de 84 Ton e em Marrocos de 107 Ton (UNODC, 2015a, pp. 57, 59 e 62).

A penúria dos agricultores do *Rif* e a de outros cidadãos do NA, conjugada com outros anátemas sociais aí vividos, como o desemprego, e com a ineficiência das políticas socioeconómicas dos governos, aconselham a que nem todo o trabalho e economia informais sejam combatidos, pois são, atualmente, para expressivas franjas societárias, as únicas formas de subsistência quotidiana. Enquanto não houver soluções, Estatais ou privadas, decentes para todos terem um trabalho formal adequado, há que se contemporizar, sem se conformar, com a existência do trabalho/economia informal, desde que não esteja contaminada pela exploração desumana ou pelo crime abjeto, pois isso não pode ser tolerado, devendo ser combatido.

Schneider e *Enste* identificaram vários fatores promotores do crescimento da economia sombra, para além do desemprego, como sejam: o aumento dos impostos e das contribuições para a segurança social; o aumento da regulamentação oficial, especialmente a relativa aos

[14] Durante 2016 e até 10/05/2016, nas rotas oeste e central morreram, na totalidade 981mortos (IOM, 2016).

[15] Psicotrópicos obtidos da resina da *cannabis*, retirada de uma planta cultivada em Marrocos, segundo produtor mundial da mesma, só ultrapassado pelo Afeganistão.

[16] Em 2013 referenciavam-se cerca de 90.000 famílias e cerca de 760.000 marroquinos que viviam da resina de cannabis, ganhando cada família cerca de 3.600 € por ano (MWN, 2013). Não é o agricultor da montanha quem ganha com a cannabis. É quem a compra para a colocar no mercado.

[17] Friedrich Schneider e Dominik Enste afirmam que "…pelo menos dois terços da renda ganha na economia subterrânea é imediatamente gasta na economia oficial, tendo assim um efeito positivo sobre a economia oficial." (2000, p. 78).

mercados de trabalho; e o declínio da virtude cívica e da lealdade para com as instituições públicas, conjugado com a perceção da redução da justiça fiscal (2000, p. 82). Segundo eles, os impostos influenciam a escolha entre o trabalho formal (onde são cobrados) e o informal (onde não se pagam), em especial quando o lucro, deduzidos os impostos, não compensa os custos do trabalho. Sendo esses custos afetados pela elevada carga fiscal e pelos pagamentos à segurança social, quanto mais elevados estes forem, maior é o desvio dos atores da economia formal para a informal, numa lógica semelhante à evasão fiscal, sendo esse desvio mais significativo se os governos não fizerem cumprir a legislação (2000, pp. 82-83). Evocando um estudo feito por *Norman V. Loayza*, concluem que a carga tributária e as restrições no mercado de trabalho aumentam a dimensão do setor informal, enquanto instituições governamentais fortes e eficientes diminuem essa dimensão (2000, p. 83). Aludindo ao estudo, de 1989, de *Reinhard Neck*, *Markus Hofreither* e *Scheneider*, enfatizam que elevados impostos aumentam o trabalho informal, enquanto salários elevados no trabalho formal reduzem-no, dependendo a extensão da economia paralela, em termos de trabalho sombra e de bens informalmente transacionados, dos impostos indiretos, das taxas salariais, da deteção da evasão fiscal e das taxas de penalização (2000, p. 83). Além disso, a discricionariedade na aplicação da lei, a corrupção, os fardos legislativos pendentes sobre as empresas, o estado de direito dos países e o peso dos impostos nas receitas, empurram as empresas para a economia informal (Friedman, 1999, p. 22). O Quadro 4 evidencia o peso dos impostos e das receitas do Estado na sua economia, enfatizando o elevado esforço contributivo do cidadão e das empresas.

Quadro 4 – Peso dos Impostos e Receitas do Estado na Economia Estatal.

País	Impostos e outras receitas do Estado * (% do PIB)	Comparação com os restantes países do mundo **
Argélia	25,4%	114
Egito	17,5%	170
Líbia	14,7%	188
Marrocos	24%	124
Tunísia	23,3%	128

Valores recolhidos em 09/08/2017

Legenda:

* Dados de 2016. É considerada a totalidade de impostos e outras receitas recebidas pelos governos, expressa em percentagem do PIB. Nos impostos estão incluídos os que incidem sobre o rendimento individual e coletivo, sobre o valor acrescentado, impostos especiais sobre o consumo e várias tarifas. Estão, ainda, incluídas as contribuições sociais (segurança social e seguros de assistência na saúde), subvenções e as receitas líquidas de empresas públicas (CIA, 2017).

** São considerados 220 países. A escala de graduação vai do país com maior expressão da carga fiscal na contribuição para o PIB (esse país é Anguila, sem percentagem calculada. O primeiro país com a maior percentagem calculada do peso dos impostos em termos de PIB, é a Gronelândia, em 4º lugar, com 71% PIB de 2015, dado fornecido pelo Estado) para o país com menor expressão dessa carga na contribuição para o PIB (Síria – 2% PIB de 2016) (CIA, 2017).

Fonte: Adaptado a partir de CIA (2017).

Segundo *Subrahmanyam* e *Castel* (2014, p. 7), citando várias fontes: os encargos sociais no NA correspondem, na Argélia, a cerca de 15% da massa salarial, em Marrocos a 24% e na Tunísia a 28%, sendo 1/2 a 3/4 suportados pelos empregadores; os programas de reformas acrescem, às deduções para o Estado, 15% na Argélia e 12% em Marrocos, sendo 10% e 6%, respetivamente, encargos dos empregadores; os sistemas de proteção social são pobres, não permitindo, no setor formal, que os trabalhadores amorteçam as suas necessidades económicas; percentagens inferiores a 20% dos despedidos na Argélia, 5% na Tunísia e 19% em Marrocos usufruem subsídios de desemprego, enquanto no Egito só os recebem os trabalhadores de empresas declaradas pelo tribunal como "encerradas"; nos países do MENA, somente 5 a 10% dos idosos recebem subsídios de reforma. Este panorama não é simpático aos cidadãos, fazendo-os duvidar da importância dos descontos sociais e emigrar, muitos deles, para o trabalho informal.

O "salto" entre a economia formal e informal resulta de uma reação dos indivíduos que se sentem sobrecarregados pelo Estado e escolhem aquela opção, em vez de legalmente a contestarem (Schneider e Enste, 2000, p. 77). A perceção de que o que se paga é recebido, de forma justa, através de um eficiente e satisfatório sistema social de bem-estar ou de assistência social, constitui um desincentivo à economia informal e a alterações à situação do cidadão, em termos de trabalho na economia formal (Schneider e Enste, 2000, p. 86), na obediência ao princípio "*se se estou bem, porquê mudar?*". Contudo, os sistemas de proteção social e de assistência social são, no NA, diferentes, fragmentados e alvo de cortes na despesa pública, mormente os sistemas de saúde, beneficiando cerca de 30 a 40% da força de trabalho da Argélia, Egito, Marrocos e Tunísia, mas não abrangendo os trabalhadores informais da região, que são cerca de 40 a 60% dos empregados (ILO, 2016, p. 31). Os sistemas sociais de alguns países podem, até, incentivar a economia informal, quando as taxas marginais de impostos[18] cobrados estão próximas dos 100%. Frequentemente, os indivíduos que recebem pagamentos provenientes daqueles sistemas, sentem-se desincentivados a procurar um emprego formal, por os seus rendimentos serem maiores recebendo aqueles abonos, colhendo, ainda, proventos de trabalhos informais (Schneider e Enste, 2000, p. 86). Muitos dos países do NA possuem sistemas de segurança social do tipo "truncado", para o qual os empregados e empregadores contribuem, recebendo eventuais retornos nas áreas da saúde, pensões de velhice e de invalidez, cuidados infantis e outros, que são praticamente inacessível aos trabalhadores do sector informal, sendo os mecanismos não contributivos de proteção à pobreza e de apoio social deficientes e pouco abrangentes (Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, pp. 6-7). Muitos dos instrumentos utilizados por tais sistemas de segurança social, são pouco eficazes, não atraindo o cidadão para o dever de pagar as suas taxas para usufruir dos seus direitos, surgindo a ideia: "*porquê pagar impostos por um serviço que não me satisfaz?*".

A adesão ao trabalho informal conduz a um círculo vicioso de difícil interrupção, pois que diminui as receitas do Estado, afetando os seus serviços de apoio social, levando-o a aumentar os impostos para garantir o cumprimento das suas funções, depauperando,

[18] Imposto que incide no aumento do rendimento anual de quem paga impostos.

contudo, a qualidade daqueles serviço, afugentando os cidadãos para o trabalho informal, por não confiarem no papel do Estado, surgindo a perceção *"para quê pagar os impostos ao Estado se dele nada vem em nossa proteção?"*. Assim, a adesão ao trabalho informal é, em sim mesmo, uma determinante para a economia informal.

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), no seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016, difunde os índices de perceções de bem-estar (2016, pp. 250-253). Nele, vemos, com dados de 2014-2015, que à resposta *"sente-se seguro(a) ao caminhar sozinho(a) à noite na cidade ou zona onde vive?"*, as percentagens de *"Sim"* foram: 66% dos marroquinos; 84% dos egípcios; 62% dos tunisinos; e 53% dos argelinos (com dados de 2012). À pergunta *em que degrau se situaria, considerando uma escala crescente de 0 a 10, na qual quanto mais alto se situar mais bem com a vida se sentirá*, a média das respostas deu o seguinte "degrau": para os marroquinos - 5,2; egípcios – 4,8; líbios – 5,8 (com dados de 2012); tunisinos – 5,1; argelinos – 6,4. À pergunta *"diria que seu emprego é o ideal para si?"*, as percentagens de *"Sim"* foram: 18% dos marroquinos; 33% dos egípcios; 49% dos líbios (dados de 2012); 19% dos tunisinos; e 43% dos argelinos. À pergunta *"neste país tem confiança no governo nacional?"*, as percentagens de *"Sim"* foram: 38% dos marroquinos (dados de 2013); 77% dos egípcios; e 48% dos tunisinos. À pergunta *"neste país tem confiança no sistema judicial e nos tribunais?"*, as percentagens de *"Sim"* foram: 28% dos marroquinos (dados de 2013); 76% dos egípcios; e 56% dos tunisinos. Naquele estudo, nem todos os países do NA estão representados nas respostas àquelas perguntas. É possível, numa análise direta aos dados, constatar as baixas percentagens que traduzem satisfação e confiança das populações, o que muito explica o que ali se passa. A tal não é alheio a visão negra sobre o papel e a eficácia dos Estados, grande parte gerada pelo desemprego, em especial o de longa duração. Como vimos, no NA, as dificuldades dos jovens, na transição para adulto, centradas na autossustentação e na sustentação da família, tem gerado movimentos de ressentimento e de manifestação (PNUD, 2015, p. 72), que exteriorizam desalentos e revoltas e empurram-nos (e não só a eles) para o emprego informal, fomentando economias sombra.

A elevada regulamentação não incentiva a economia formal (Schneider e Enste, 2000, pp. 85-86), sendo isso agravado pela burocracia. No NA, ao sector formal colocam-se desafios limitadores do seu crescimento, como sejam, entre outros, os complexos procedimentos burocráticos, as infraestruturas depauperadas, a dificuldade em aceder-se a créditos e a tecnologias eficientes, a excessiva regulação do mercado e que conduzem a atividade económica para o sector informal, realidade e razões já diagnosticadas no sector privado marroquino (Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, p. 3). A excessiva regulamentação está correlacionada com um aumento da economia informal (Friedman et al., 1999, p. 18), pois o seu incremento não reduz a economia sombra, sendo mais benéfica a efetiva aplicação de legislação racionalmente elaborada, do que a sua produção em volume. O aumento da regulamentação pode incrementar a burocracia e o número de empregos no setor público (Schneider e Enste, 2000, p. 86), não sendo isso benigno. Em 2013, no Egito, o número médio de dias para se conseguir iniciar uma atividade de negócio oficial era de 138,9 (AfDB, et al.,

2016, p. 131). A burocracia leva à informalidade e à corrupção, segundo as ideias: *"porquê demorar a abertura do nosso negócio com formalismos se pudemos começar já a ganhar dinheiro?"* ou *"mais vale pagar já o tributo da corrupção para quanto antes se ganhar dinheiro"*. Por essas e outras razões já apontadas, na Tunísia, 45% dos trabalhadores do sector privado encontram-se no sector informal, sujeitando-se à restrição dos direitos e benefícios sociais (AfDB, et al., 2016, p. 108). No Egito, em 2012, 15% do emprego privado inseria-se na economia informal (Kassem, 2014, p. 30). Nesse país, em 2012, cerca de 12% dos empregos eram informais, sem salários; 9,9% dos trabalhadores encontravam-se na economia informal, tendo o seu próprio emprego; 58,3% dos trabalhadores não tinham acesso aos Serviços Sociais. Em Marrocos, essas percentagens eram, respetivamente, 15,2%, 29,6% e 81,9% (Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, p. 8).

Outra determinante, por ação indireta, da economia informal no NA, é o número de empregos no sector público. Em consequência das crises alimentares e financeiras ocorridas, em 2009/2010, naquela região, e que estiveram, também, na origem das PA, os Estados tentaram minimizar os protestos, com: aumentos de salários do sector público[19] (Egito, Argélia e Marrocos) e/ou dos salários mínimos (Argélia, Marrocos e Tunísia), provocando maiores distanciamento entre os estratos sociais, dissimetrias salariais entre o sector público e privado e entre os trabalhadores do setor formal e os outros; dando subsídios para apoio ao consumo e à pobreza, tendo 80% dos mesmos (ou mais) caído nas mãos de quem não era tão pobres; concederam empréstimos de fundo garantido e subsídios a grandes empresas, em detrimento das pequenas empresas, a quem foram oferecidos créditos, mas que tiveram dificuldade em obter empréstimos (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 9). Aquelas medidas geraram desemprego, face ao colapso de pequenas empresas, agravaram as desigualdades salariais já existentes, provocaram maiores fraturas na sociedade, fomentaram perturbações económicas e originaram maior peso nos orçamentos estatais.

Nos países do MENA, uma expressiva quota do sector público no mercado de trabalho[20], apesar da sua diminuição em alguns países[21], tem aumentado o sector informal (Roadman, cit. por Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, p. 3), gerando dissimetrias e segmentações naquele mercado e mais adesões a este último sector. Os salários mais elevados e as melhores condições

[19] No Egito, 89% do orçamento adicional para fazer face à crise alimentar e financeira foram canalizados para salários do sector público e só 11% se destinaram a cartões alimentares para os pobres (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 9).

[20] Cerca 29% do emprego no mundo do trabalho árabe. A quota de emprego formal privado em Marrocos, por exemplo, é inferior a 5% do emprego total. Naquele mundo, cerca de 95% das empresas privadas registadas são pequenas e médias empresas, a maioria com menos de cinco trabalhadores, elevados índices de informalidade, pouca qualidade no produto, baixo nível de tecnologia, de inovação, competitividade e diversificação (Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, p. 3). Cerca de 75% dos delegados sindicais egípcios encontram-se em empresas públicas (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 9), face aos salários aí pagos e às vantagens recebidas nesses empregos.

[21] Na Argélia, em 1987, 65% dos empregos encontravam-se no sector público; em 2004, eles atingiam os 25% (Aita, cit por. Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 6). Porém, após as PA, a pressão sobre os governos para gerarem postos de trabalho fez expandir o sector público. No Egito recrutou-se cerca de um milhão de empregados públicos, aumentando em 15% as despesas em salários; na Tunísia criaram-se, diretamente, mais 40.000 postos de trabalho e outros, indiretamente, na companhia aérea *Tunisair*; na Líbia, com a desmobilização das milícias combatentes e a sua integração na estrutura do Estado, aumentaram-se os empregos estatais (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 10).

de trabalho usufruídas no emprego público desses países (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 9) aumentam a sua procura, bem como os índices de corrupção, face aos métodos usados pelos candidatos a lugares no Estado. No NA, o sector público tem proporcionado oportunidades de emprego iguais e decentes aos dois géneros[22], optando muitas mulheres, algumas com habilitações académicas, por permanecer no desemprego, a menos que possam trabalhar nesse sector (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 5). Nessa região, os empregos estatais, pelos salários e estabilidade que patenteiam, são os mais procurados, ainda, pelos estudantes, que preferem esperar por um deles, no desemprego ou em empregos precários, alguns no setor informal, prologando-se essa espera, por vezes, no tempo. No Egito, por exemplo, cerca de 95% dos jovens permanecem em empregos precários oito anos após terem entrado no primeiro trabalho (Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 5).

Há uma ralação entre o tipo de trabalho e a economia informal. Nas regiões rurais, a economia informal é maior do que nas urbanas. Segundo *Angel-Urdinola* e *Tanabe*, no Egito, 58,3% da totalidade dos trabalhadores encontram-se no sector informal, sendo 42,6% obreiros urbanos e 70,0% rurais, enquanto em Marrocos, 81,9% da totalidade dos operários encontra-se no sector informal, sendo 72,7% urbanos e 93,8% rurais (2012, p. 10). Nas regiões rurais, as mulheres são as mais afetadas (World Bank, cit. por Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 4). Nos países em que o Estado garante mais empregos, o trabalho informal é menor. No Egito, por exemplo, o setor público contribui para 68,1% do total de empregos formais[23] e em Marrocos a percentagem é de 57,3% (Angel-Urdinola e Tanabe, 2012, p. 12).

A economia informal urbana no NA está mais localizada junto ao Mediterrânio, pois é aí que se concentra a maior parte da população. É aí, também, que é maior a criminalidade organizada, estendendo os seus tentáculos às regiões rurais, em especial às cordilheiras do Atlas e para o interior da Líbia, país que é uma autoestrada sem portagem para as migrações ilegais e os tráficos de diversa ordem, como de pessoas, armas, drogas, cigarros etc. Existe uma relação entre a criminalidade, em especial organizada, e a economia informal, pois os seus negócios fazem-se à margem da lei, sem pagamentos de impostos ao Estado, aproveitando-se dos movimentos transumantes e culturais das tribos que conhecem a região, bem como da pobreza e da necessidade dos mais fracos, para comprar, gerar, movimentar e transacionar mercadorias, sendo, por vezes, os seus próprios elementos, a mercadoria, sujeitando-os a coações e à privação de direitos e liberdade. Mas também existe uma relação intima entre criminalidade, mormente organizada, terrorismo e economia informal. Aquela tem providenciado os recursos que o terrorismo necessita, tanto financeiros como materiais e humanos[24], enquanto o terrorismo providenciam-lhe

[22] No sector público, no Egito, situa-se 37% do emprego jovem feminino e só 10% do masculino (Sieverding, cit. por Subrahmanyam e Castel, 2014, p. 5).

[23] O Estado egípcio é proprietário de várias empresas, aumentando a participação estatal na economia formal.

[24] Como seja: dinheiro obtido em resgates de raptos, infiltração de emigrantes na Europa, contrabando e venda de drogas e armas; armas, artefactos de fogo e viaturas; escravos mobilizados para soldados, crianças raptados e treinadas militarmente, imigrantes que chegam ao NA e ali ficam, por não conseguirem chegar à outra margem, sendo, alguns, arregimentados pelo terrorismo.

proteção, negociando concomitantemente com ela. As milícias líbias, o Estado Islâmico (IS), bem como outros grupos de terroristas do NA, recorrem ao mercado subterrâneo para obterem armas e artefactos de fogo. Na Líbia, milícias e terroristas têm tentado vender, ilegalmente, petróleo ali extraído, para obterem receitas para aquelas transações, sendo isso dificultado, desde 2011, pelo embargo internacional[25].

No NA, quadrilhas organizadas são atores da economia informal, por forçarem crianças de rua e mulheres[26] à mendicidade, a trabalhos forçados, à escravatura e ao tráfico sexual, muitas enganadas por falsas promessas de trabalho legítimo. Na Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia, têm sido reportados atos de escravatura, sobre naturais e imigrantes, em trabalhos domésticos e rurais (DoS, 2015, pp. 67, 147-148, 223-224, 252-253 e 339). O Egito tem-se esforçado no combate às redes de prostituição, mas a Líbia, sendo, atualmente, um perturbador regional e um foco de insegurança e criminalidade, tem permitido a que junto da fronteira comum, existam lupanares, contaminando aquele outro país, com os efeitos desses "negócios" ilegais. Nenhum dos países do NA cumprem integralmente os padrões mínimos de eliminação dos tráficos, reconhecendo-se que Marrocos, Tunísia e o Egito[27] têm-se esforçado no combate a essas ignominias e flagelos da dignidade humana, que contribuem para a economia informal.

Em síntese: no NA a economia informal, estando bem enraizada, tem razões e determinantes sociais, económicas e culturais, tendo ligações à criminalidade e ao terrorismo, importando serem combatidas pelos Estados. Contudo, estes, enquanto não tiverem condições para proporcionar um trabalho decente a cada cidadão, devem contemporizar, sem se acomodar, com algum tipo de trabalho informal, para garantir a subsistência dos mais fragilizados.

2. Influência da economia informal na segurança da região

Vamos, agora, analisar os efeitos da economia informal na segurança regional e equacionar possíveis soluções, para minimizar os que são negativos.

É de uma candura perigosa esperar-se que a economia informal só afete quem nela está embebida. Ela afeta as economias dos Estados e atrai outros atores. Agentes ou unidades

[25] Alude-se à resolução 2278 (2016), de 31/03/2016, do CS/ONU, que estende as medidas relativas à exportação ilícita de petróleo, já existentes. Ver em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2278(2016).

[26] Naturais dos países do NA e das regiões subsaariana e asiática, apanhadas nos movimentos migratórios pelas redes de prostituição.

[27] O *Trafficking in Persons Report – July 2015* classifica Marrocos no grau *Tier 2* (O governo do país não cumpre, com os padrões mínimos, o *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), tendo feito significativos esforços para se colocar em conformidade), o Egito e a Tunísia no *Tier 2 watch list* (O governo do país não cumpre, com os padrões mínimos, o TVPA, tendo feito significativos esforços para se colocar em conformidade, mas o número de vitimas é significativo ou tem aumentado; existem falhas em providenciar evidências no incremento de ações de combate ao trafico; a determinação de que um país está fazendo esforços significativos para cumprir com os padrões mínimos foi baseada em compromissos do mesmo de providenciar, durante o ano seguintes, medidas futuras adicionais) e a Líbia no *Tier 3* (O governo do país não cumpre, com os padrões mínimos, o TVPA e não tem feito significativos esforços para se colocar em conformidade). O *Tier 1* corresponde à situação em que o governo do país cumpre totalmente com os padrões mínimos do TVPA (DoS, 2015, pp. 47, 53 e 54).

económicas, ao interagirem com outros agentes ou unidades, que providenciem serviços, mercadorias ou componentes de produção, tendem a atrair estes para a informalidade, para potenciar os seus lucros ou minimizar os seus custos, vendo-se os mesmos obrigados a aderir, até porque a concorrência de quem esteja predisposto a tal pode pressioná-los, face à possibilidade de se perder lugar no "mercado". Esta é uma realidade no NA.

Economia informal não significa, forçosamente, condições precárias de trabalho ou atentado aos direitos dos trabalhadores, podendo, como já vimos, ser útil e necessária. Contudo, ela é o "casulo" onde um expressivo volume de trabalhadores e de unidades económicas são afetados, por más condições de trabalho e por atentados a direitos legais, surgindo o trabalho de qualidade duvidosa, intensivo, de fraca produtividade, de mão-de-obra que se resigna à isenção da segurança laboral, à inexistência de horários e de intervalos de descanso, à dúvida quanto ao recebimento dos salários (aceitando-se, quando existem, que sejam baixos e de valor variável), à ausência de proteção social fiável e abrangente na resolução dos problemas da saúde, do desemprego e da velhice. Esta é outra realidade no NA.

A economia sombra, resultando do trabalho informal e das transações subterrâneas, diminui a receita do Estado, por não haver contribuições dos cidadãos e das empresas. Sem receitas, o Estado tende a reduzir a oferta e a qualidade das suas estruturas, infraestruturas e dos serviços que presta aos cidadãos, pondo em causa o seu papel, enquanto responsável por funções que só a si lhe cabem, como sejam, entre outras, a segurança social, a defesa e a segurança. Os Estados tendem, então, a aumentar os seus défices orçamentais e, para lhes fazer face, os impostos (Schneider e Enste, 2000, p. 87), visando a prestação dessas funções, erodindo a solidez económica do país e os acordos sociais e coletivos de trabalho, quando os há. Isso, conjugado com a deterioração da prestação dos serviços estatais, promove, como já vimos, a fuga para a economia informal, num vórtice perigoso de causa-efeito-causa. A economia informal mina as finanças públicas e enfraquece a capacidade do Estado proteger os direitos dos funcionários e dos desprotegidos (Friedman et al., 1999, p. 22). No NA, essas realidades podem conduzir à contestação e reivindicação, colocando-se em causa o poder do Estado, como ocorreu em 2011.

A descrença do cidadão na capacidade do Estado para o proteger, nomeadamente através de serviços sociais com qualidade e eficientes, impulsiona-os para o trabalho informal e, por vezes, para a criminalidade, que é outro fator da economia informal, em especial quando não encontra os necessários apoios para si e sua família, para "matar a fome", para resolver problemas de saúde ou para a educação dos seus filhos. Em muitas dessas situações, quem necessita recorre a organizações, geralmente muçulmanas, que lhes prestam esse serviço, dentro do conceito da fraternidade religiosa, ficando o Estado mais enfraquecido, por existir quem o substitua, de forma mais solidária, mais próxima e eficiente, potenciando ressentimentos e quebras de confiança no cidadão. É o caso da Irmandade Muçulmana (IM), no Egito, que opera redes de prestação de serviços sociais e de apoio ao desempregado, à pobreza, à doença etc. Elas, com esse protagonismo, são competidoras do próprio Estado, não incentivando os trabalhadores a optarem pelo trabalho formal, para estarem abrangidos por aqueles apoios. No Egito, a IM possui um gabinete que coordena a ação da estrutura

permanente, transmitindo a imagem de uma entidade não estatal que visa desalojar o regime e impor a sua visão de um Estado islâmico (Al-Arian, 2014, p. 8). Na verdade, a IM desenvolve funções de Estado, que devem caber a este. Ela foi a base de mobilização e do apoio aos movimentos sociais das PA, continuando a mobilizar recursos e a promover ações[28], aproveitadas contra o Estado, fragilizando-o e descredibilizando-o. Também a ação social prestada por partidos, como o *Ennahda*, na Tunísia, pode corroer o Estado, pois atraem e mobilizam simpatizantes, geralmente utilizados na contestação ao papel do Estado vigente, ganhando espaço político na luta pelo poder.

As *madrasas* e outras escolas alcorânicas têm funcionado, no NA, como centros de apoio social a cidadãos necessitados. Mas é também aí que, por vezes, se doutrina no radicalismo uma juventude carente de esperança e desiludida. É aí, ainda, que alguns negócios da economia informal acontecem, na sombra da pobreza, no cinzentismo dos desempregados e de trabalhadores sem direitos, explorados no escuro do sector informal, alguns sujeitando-se (ou obrigados a sujeitar-se) a atentados ignóbeis à dignidade. O contexto onde grassa a pobreza, a revolta, a desilusão e a descrença, no futuro e no papel do Estado, é a coutada ideal de mobilização para a contestação violenta, a criminalidade e o terrorismo.

A economia informal movimenta moeda que pode entrar na economia formal (agradando ao Estado), e que pode exponenciar os negócios e trabalhos informais. Havendo muito dinheiro fora do controlo legal há condições para haver mais criminalidade, droga, armas acessíveis e atentados aos direitos humanos. O que se verifica no NA é que há demasiado disto tudo, em especial de armas a circular, compradas no mercado informal, acessíveis a criminosos, terroristas e milícias. Estes, por terem meios, rogam o direito de assegurar a defesa/segurança nos países (como na Líbia), substituindo e combatendo o Estado, como acontece na Península do Sinai. Ou, ainda, sentem-se seguros para, a partir de um país (como a Líbia), atacarem outros países (como a Argélia e a Tunísia[29]). Muito do terrorismo no NA existe porque há muito dinheiro a circular no mercado informal e cidadãos na miséria, descontentes e sem confiança, sujeitos à precariedade dos seus empregos, contaminando, com a sua revolta, a segurança no NA e afetando a da Europa[30]. O terrorismo sem fronteiras, potencia os riscos das ligações e fidelidades entre os grupos, como seja entre o Daesh e os Soldados do Califado (Argélia), o *Darnah* (Líbia), o *Jund-al-Khilafah* (Tunísia) e o *Janaat--Ansar-Bait-al-Maqdis* (Egito) (Alexander, 2016, p. 6).

Os países magrebinos admitem a relação criminalidade-terrorismo (Hanlon e Herbert, 2015, p. 27), potenciada pela revolta Tuaregue no Mali e pela fragilidade da Líbia. Com o surgimento, em 2007, da *Al-qaeda*-do-Magrebe-Islâmico (AQMI) e com o seu espraiar ao

[28] A IM tem uma estrutura social e outra política, mas muitas das mobilizações políticas ocorrem na estrutura social: nas creches, escolas, centros sociais de apoio a idosos e à saúde e nos diversos locais onde prestam ajuda.

[29] Como nos ataques ao Museu Nacional do Bardo (18/03/2015) e à praia da região de *Sousse* (26/06/2015) na Tunísia, ou, em 10/01/2013, à refinaria de *al-Amena*, na Argélia, e, nesse país, em 18/03/2016 à refinaria de *Krechba*, imputados à *al-Qaeda* ou ao IS.

[30] Muita da insegurança europeia resulta do transportado no "banco de trás" das migrações provenientes do NA. As migrações não são o "mal de tudo", ajudando até o depauperado sistema social europeu, rejuvenescendo a mão-de-obra. O que é mau é o que ela arrasta consigo.

NA e *Sahel*, essa organização e outros grupos regionais afiliados à *Al-qaeda*, passaram a necessitar de financiamento para as suas atividades, encontrando-o nos resgates dos raptos e nas ligações a grupos criminais. A ONU admite, mesmo, a possibilidade da AQMI estar ligada ao tráfico de drogas (UNODC, 2013, p. 4). O cruzamento entre terrorismo e crime organizado pode ocorrer na coexistência (quando grupos afetos a ambos ocupam o mesmo espaço no mesmo momento, aparentando haver alguma cooperação entre eles), na cooperação (quando trabalham temporariamente juntos, pelos benefícios resultantes e por considerarem existirem interesse mútuos ou ameaçados) e na convergência (quando assumem comportamentos comumente associados com o outro) (Alda e Sala, 2014, pp. 2 e 4). *Nokhtar Belmokhtar*, conhecido por *Mr Marlboro*, é um exemplo da ligação crime-terrorismo, pois dominou os contrabandos, em especial de cigarros, na região maliana, usando as rotas da Argélia-Itália (Alda e Sala, 2014, pp. 5-6), sendo famoso pelos raptos perpetrados, muitos em proveito da AQMI, e pelo ataque, em 2013, às refinarias de *al-Amena*, perpetrado pelo seu grupo "Aqueles que Assinam com Sangue", afeto à *Al-qaeda*.

Em 2010, os pagamentos médios à AQMI, por resgate de reféns, foram de US$ 4,5 milhões; em 2011 foram de US$ 5,4 milhões; e em 2013 pagou-se US$ 20-25 milhões por quatro reféns franceses (Nossiter, 2012, Berthemete, 2013, Caryol e Roger, 2013, cit. por Alda e Sala, 2013, p. 6).

Os terroristas-*jihadistas* parecem preferir cobrar taxas aos traficantes, quando eles atravessam regiões por si controladas, a se envolver diretamente nos tráficos. O crime organizado fornece os terroristas do que eles precisam, como sejam os reféns, desde que receba o preço "justo", passando os terroristas a exigir resgates por estes, aos Estados a que pertencem. Assim, havendo interesse mútuo, os terroristas parecem tolerar/proteger os criminosos e estes servem aqueles. Por isso, Alda e Sala (2013, p. 8) afirmam que, no NA e *Sahel* não há uma convergência entre esses grupos, havendo antes cooperação, podendo aquela surgir pela proliferação de grupos terroristas e se a ideologia teocrática *jihadista* perder importância.

O crime organizado no NA tem sido combatido pela União Africana e pela ONU, através do seu Gabinete sobre Drogas e Crime (UNODC), com planos plurianuais, envolvendo nesse combate as Comunidades Económicas e Regionais Africanas (CERA), como a Comunidade Económica para os Estados Africanos do Ocidente, e a Liga Árabe, incentivando-se as iniciativas estatais e a cooperação estreita aos níveis continental, regional e sub-regional (UNODC, 2015b; UNODC, 2016b, pp 43-44). Em 2016, a UNODC, afirmou que a prevalência do informal na região tornava os países árabes vulneráveis às atividades não detetadas de lavagem de dinheiro, lançando o *Regional Programme for the Arab States* (2016-2021), para combater: o crime organizado; o terrorismo; a corrupção; a migração ilegal; a contrafação; os tráficos de propriedade cultural, de armas, de drogas e de pessoas (UNODC, 2016b, pp 11). A Figura 3 ilustra as dinâmicas de alguns instrumentos da economia cinzenta no NA, deduzindo-se dela a importância daquele programa.

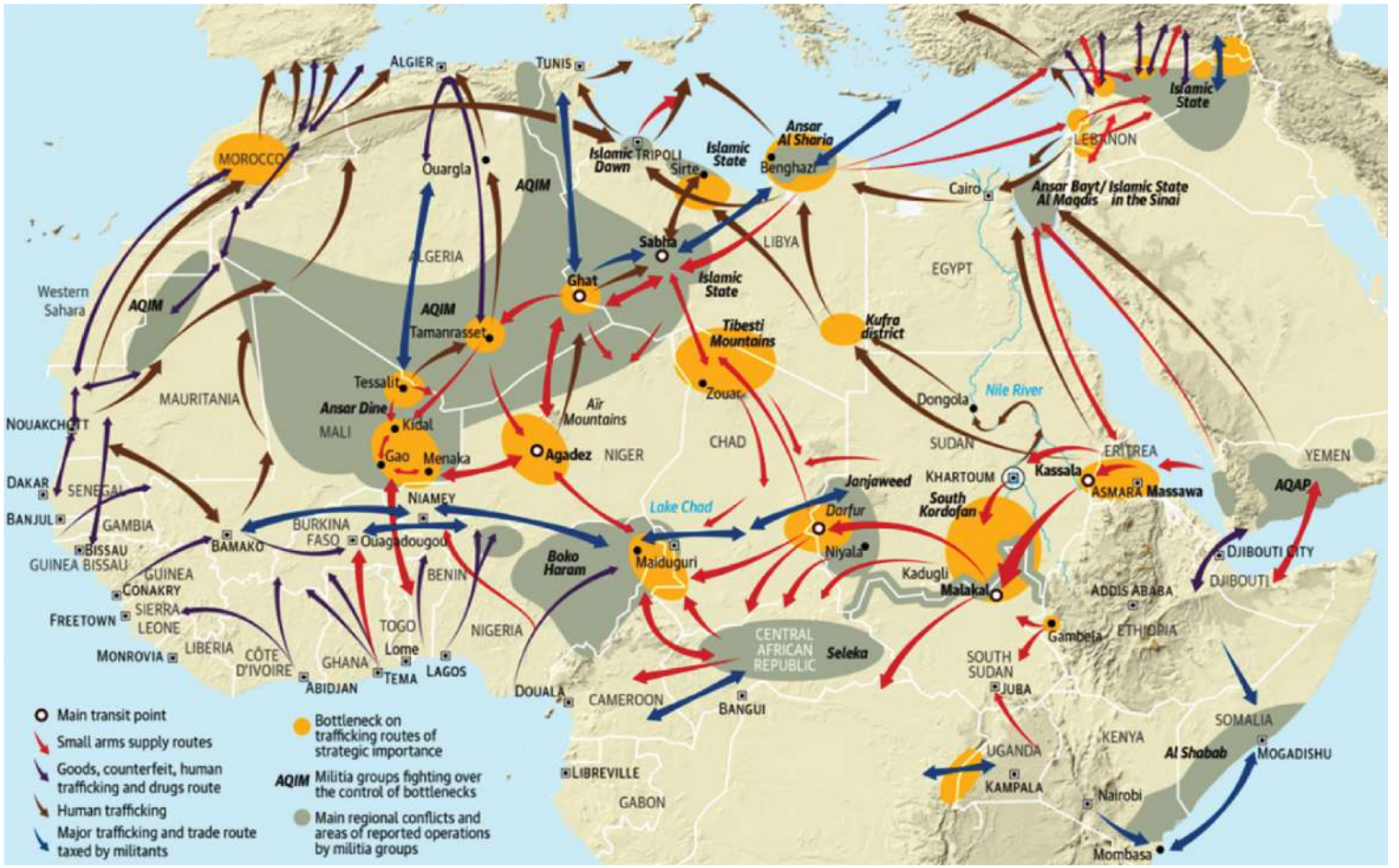


Figura 3 – Rotas de tráficos e de ameaça económica.

Fonte: Disponível em: <http://www.meltingpot.org/Benvenuti-ad-Agadez-capitale-africana-del-contrabbando.html>

As economias paralelas afugentam o investimento externo nos países onde existem e o apoio internacional a políticas internas ou externas. Pode, ainda, levantar dúvidas sobre a verosimilhança dos seus indicadores oficiais económicos, tal como o desemprego, a força de trabalho, o consumo etc. E, segundo *Schneider e Enste*, políticas baseadas em indicadores não confiáveis são ineficazes (2000, p. 78), dilatando as opções da economia subterrânea, atraindo cidadãos para a mesma e afetando a credibilidade do país. Uma reforma da regulamentação e a melhoria da aplicação das leis e regras sem as aumentar, contribuem para redução da economia informal (Schneider e Enste, 2000, p. 86), devendo fazer parte das soluções para credibilizar o NA, perante os investidores e apoiantes estrangeiros.

Os Estados da região têm de analisar as suas políticas económicas e financeiras. A concessão de créditos a empresas de expressiva dimensão, sem aplicar critérios idênticos às pequenas empresas, empurram estas para o sector informal, erodindo o ambiente de investimento formal e controlado. Além disso, as políticas de aumentos de impostos refletem-se sobre o operário, o que, conjugado com as deficiências na proteção social, promovem a iniquidade, fragmentam a sociedade e incentivam o informalismo. A minimização de tudo isso passa pela análise dessas políticas, melhorando a identificação dos segmentos societários existentes e a sua localização no edifício da segurança social, promovendo-se a justiça social.

Ao NA coloca-se uma decisão: apoiar o desenvolvimento do sector privado e a gestação de novos empregos ou proteger os que ora existem, nomeadamente os estatais, garantindo o controlo de áreas nucleares e da população que aí trabalha. A solução encontra-se na resposta à pergunta: *o Estado, não promovendo o sector privado e protegendo o sector público, garante o bem-estar à totalidade dos seus cidadãos*? A solução passa pelo equilíbrio entre os dois sectores, devendo o Estado apoiar a iniciativa dos seus cidadãos, reduzindo, assim, as adesões ao trabalho informal.

A redução das horas de trabalho, como incentivo à diminuição do desemprego, não é uma solução no NA, podendo, até, incrementar a economia sombra (Schneider e Enste, 2000, p. 87), em especial quando existem baixos salários. A flexibilização dos horários de trabalho, de acordo com as preferências do trabalhador, pode não ser, também, uma solução para o NA. A medida, sendo simpática, implica mudanças de mentalidades, que podem chocar com o tradicionalismo, podendo gerar oportunidades para se trabalhar, em duplo emprego, nos sectores informal e formal.

No NA, os Estados têm aproveitado a luta contra o terrorismo para reprimir as liberdades civis, passando incólumes as redes de corrupção, que financiam, muitas das vezes, o terrorismo (TI, 2016, p. 15). Os combates ao terrorismo, ao crime organizado e à corrupção têm de ser feitos, sem servir de escudo à perseguição civil e política. Este último combate constitui uma meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como: o fim do abuso, exploração e dos diversos tráficos; a redução dos fluxos ilegais financeiros e de armas; o desenvolvimento e fortalecimento de instituições eficazes e nacionais; a promoção do cumprimento das leis (Objetivo 16); a promoção do trabalho e do emprego decente para todos, com remuneração igual para trabalho igual; a proteção dos direitos do trabalho e de

ambientes seguros para os trabalhadores; e o fortalecimento da capacidade financeira para facilitar o acesso aos créditos e seguros de trabalho (Objetivo 8) (ONU, 2015, pp. 19-20 e 25-26). Sejam eles cumpridos no NA e a economia informal regredirá, vivendo todos melhor. O problema está nos Estados os cumprir.

Assim, a influência da economia informal na região pode fragilizar e colocar em causa o papel do Estado, a sua credibilidade e a segurança interna, pois: destrói o tecido económico formal, pela concorrência desleal, contaminando os mercados internos e externos; afeta os direitos dos trabalhadores; atrai a criminalidade; fomenta as migrações ilegais; promove os movimentos de contestação e de substituição do Estado; e facilita as condições para a mobilização e ação de grupos terroristas. No NA, havendo fronteiras longas e porosas, a insegurança que resulta daquela influência pode alastrar a toda a região. Para minimizar esses riscos, há que se desenvolver e aplicar, com eficiência, medidas sociais, económicas e políticas, nomeadamente públicas, mas não só, tendo as organizações internacionais e as CERA um papel importante nisso, mobilizando-se a sociedade para o seu cumprimento.

Conclusões

O panorama atual no NA decorre de políticas estatais, mormente económicas, deficientemente formuladas ao longo de muitos anos. A região é caracterizada por: elevados índices de pobreza, proveniente de uma distribuição iníqua da riqueza; uma pressão demográfica, exponenciada pela imigração proveniente do Sub-Saara e da Ásia; baixos níveis de bem-estar e de condições de vida; uma população jovem, academicamente habilitada, sem emprego, alguns há demasiado tempo na expetativa de encontrar um, de preferência no Estado; elevados índices de desemprego e de empregos precários, onde não se tem a certeza do que se vai ganhar; uma promiscuidade, de contorno esbatido, entre o sector formal e o sector informal; interligações perigosas entre o sector informal, a criminalidade (mormente organizada e internacional) e o terrorismo; elevada carga de impostos, mas frágeis sistemas sociais e de apoio ao cidadão e, particularmente, ao trabalhador; elevados índices de corrupção, também presente no sector do Estado; desconfianças do cidadão sobre o papel do Estado; grupos ou organizações, privadas, de existência assegurada ou *ad-hoc*, que usurpam funções daquele; elevada burocracia, grande peso legislativo, mas insuficiente aplicação das leis de proteção ao trabalhador; desequilíbrios entre os sectores, público e privado, e nos acessos a crédito, pelas grandes e pequenas empresas; baixa qualidade de produção, obtida à custa de parca (ou inexistente) e desatualizada tecnologia, com mão-de-obra intensiva, com deficientes conhecimentos e preparação técnica, por vezes detentora de diplomas académicos. Por tudo isso, o cidadão é empurrado ou adere, por vontade própria, à economia informal. E com ela, surgem: as deficientes condições sociais e de trabalho; o abuso de quem tenta aproveitar-se, frequentemente de uma forma criminosa, da situação precária e, muitas vezes, da ilegalidade vigente; a criminalidade localizada ou, em situações mais críticas, a criminalidade organizada e/ou internacional, que exploram as oportunidades geradas pela necessidade e precaridade, nomeadamente

de quem procura na migração oportunidades de vida; a escravatura e demais atentados aos direitos, em particular, dos trabalhadores e, em geral, humanos. Tudo isso empurra mais cidadãos para os trabalhos informais, na suposição de que é uma situação transitória, mas que vai perdurando no tempo, por vezes pela vida. A economia informal é, ela própria, uma determinante da economia sombra, sendo, no NA, heterogénea, envolvendo trabalhadores e empresas, que foram para ela empurrados, atraídos ou assumida por opção, numa ponderação racional de custo vs. benefício. Ela mina o progresso social e económico dos países e incrementa a sua insegurança, promovendo a insatisfação nos cidadãos, a desconfiança e os receios dos países vizinhos.

As economias sombras, afetando as economias dos Estados, exigem, como soluções, abordagens integradas, não assentes no volume da regulamentação, mas na sua implementação, na promoção do trabalho com condições sociais e de segurança laboral, que incutam a confiança do cidadão no papel do Estado, providenciando o resgate da economia informal para a formal. As reformas dos sistemas de segurança social e da carga fiscal, sobre o trabalhador e sobre as empresas, conjugadas com a credibilização do sistema judicial estatal, poderão contribuir para tal. Todas essas medidas terão de ser acompanhadas com outras mais securitárias, com expressão na diminuição da economia subterrânea, tal como: o combate à corrupção e às migrações ilegais; o controlo eficaz nas fronteiras e dos espaços económicos marítimos; o combate à escravatura, à prostituição, ao tráfico humano, de drogas e de armas, à criminalidade; o combate às milícias e aos grupos que se rogam guardiões da segurança, etc.

Há contudo, nestes "combates" duas certeza que têm de estar sempre presente: é utópico, no mundo atual, uma realidade sem economia ilegal, o que não significa que não se reduza ao mínimo desprezível; um combate bem-sucedido à economia informal não se faz só com a coercividade, repressão e a violência do Estado. O sucesso dessa luta só se consegue envolvendo nela o cidadão, cativando-o para, de uma forma participativa, dizer "não" à economia informal e "sim" ao trabalho decente, cabendo aos Estados e às instituições que zelam pela existência de um mundo laboral mais justo, seguro e equitativo, recolher ensinamentos e mostrar como conseguir isso, como o tem feito a UNODC e a ILO, nomeadamente com a sua resolução sobre o "Trabalho Decente e a Economia Informal"[31], adotada, em junho de 2002, na 90ª Conferência Internacional do Trabalho, ou com a recomendação nº 204, sobre a "Transição da Economia Informal para a Economia Formal"[32], adotada em junho de 2015, na sua 104ª Conferência. Haja a coragem, por parte dos Estados do NA, em as concretizar o mais possível, e a redução do mercado informal nessa região será expressiva. Contudo, nas condições atuais, é "útil", para o NA, conviver-se, sem se conformar, com algum tipo de trabalho e economia informais, não contaminado pela exploração do trabalhador, ou pelo crime, nacional ou transnacional,

[31] Consultar http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf.

[32] Consultar http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_377774.pdf. A recomendação defende três objetivos no combate à economia informal: a transição de trabalhadores e unidades económicas da economia informal para a formal; a prevenção da informalidade nos empregos da economia formal; e a criação, preservação e sustentação de empresas e empregos decentes na economia formal.

enquanto não houver respostas adequadas por parte das políticas públicas governamentais, para dar a cada cidadão um trabalho formal decente.

Terminámos, assim, este nosso trabalho, com a formulação, ao longo destas conclusões, da resposta à nossa pergunta de partida, que aqui relembramos: "**De que forma se pode contribuir para a minimização dos efeitos da economia informal na segurança do norte de África?**".

Referências bibliográficas

Alda, E. e Sala, J., 2013. Links Between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1):27. [Em linha]. Ontário: Centre for Security Governance. Disponível em: <http://www.secgovcentre.org/csg-contact-us/>, [Consult. em 24 de setembro de 2017].

Alexander, Y., 2016. Terrorism in North Africa and the Sahel in 2015: Seventh Annual Report, [pdf]. Arlington: Inter-University Center for Terrorism Studies. Disponível em: <http://www.potomacinstitute.org/images/TerrNASahel2015.pdf>, [Consultado em 17 de junho de 2017].

AfDB et al., 2016. African Economic Outlook 2016 – Sustainable Cities and Structural Transformation. *African Economic Outlook*, [Em linha]. Paris: OECD-Publishing. Disponível em: <www.africaneconomicoutlook.org/en/theme/sustainable-cities-and-structural-transformation>, [Consult. em 17 de maio de 2016].

Al-Arian, A., 2014. A State Without a State: The Egyptian Muslim Brotherhood's Social Welfare Institutions. In: Lynch, M. (Dir), 2014. *Islam in a Changing Middle East: Islamic Services*, [pdf]. Washington DC: George Washington University. Disponível em: <http://pomeps.org/wp-content/uploads/2014/10/POMEPS_Studies_9_SocialServices_web.pdf>, [Consult. em 28 de maio de 2016], 7-9.

Allum, F. e Kostakos, P., 2010. Introduction - Deconstruction in progress: towards a better understanding of organized crime?. In: Allum, F. et al., 2016. *Defining and Defying Organized Crime: Discourse*, perceptions and reality. New York: Routledge, 1-12.

Angel-Urdinola, D. e Tanabe, K., 2012. Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region. SP Discussion Paper nº 1201. *The World Bank*, [pdf]. Washington DC: IBRD-IDA. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1201.pdf>, [Consult. em 09 de maior de 2016].

CIA, 2011. *The World Factbook*, [Em linha]. Washington DC: CIA. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2011/>, [Consult. em 09 de março de 2016].

CIA, 2016. *The World Factbook*, [Em linha]. Washington DC: CIA. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>, [Consult. em 07 de março de 2016].

CIA, 2017. *The World Factbook*, [Em linha]. Washington DC: CIA. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>, [Consult. em 09 de agosto de /2017].

Dell'Anno, R., 2003. *Estimating the Shadow Economy in Italy: a Strutural Equation Approach- Working Paper Nº 2003-07*, [Em linha]. Aarhus C: Aarhus University. Disponível em: <ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/03/wp03_07.pdf, [Consult. 09/05/2016].

DoS, 2015. *Trafficking in Persons Report – July 2015. U.S Department of State*, [Em linha]. Washington DC: US DoS. Disponível em: <www.state.gov/documents/organization/245365.pdf, [Consult. em 27 de maio de 2016].

Favaro, M., 2008. Globalização e transnacionalidade do crime. *Compedi*, [pdf]. Anais do XVII Congresso Nacional do COMPEDI, Brasília, novembro de 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasilia/08_788.pdf>, [Consult. em 30 de abril de 2016].

Friedman, E. et al., 1999. Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries. *Social Science Research Network*, [Em linha]. NY: SSRN. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=194628>, [Consult. em 08 de maio de 2016].

Frontex, 2016. *Trends and Routes*, [Em linha]. Varsóvia: Frontex. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/>, [Consult. em 08 de maio de 2016].

Hanlon, Q. e Herbert, M., 2015. *Border Security Challenges in The Grand Maghreb*. Washington: United States Institute of Peace. ISBN. 978-1-60127-298-8.

ILO, 2002. Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (Geneva, June 2002). *International Labour Organization*, [pdf]. Genéve: ILO. Disponível em:<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/res.pdf>, [Consult. em 08 de abril de 2016].

ILO, 2012. Employment for Stability and Socio-Economic Progress in North Africa. *International Labour Organization*, [pdf]. Genève: ILO. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2012/112B09_112_engl.pdf>, [Consult. em 19 de março de 2016].

ILO, 2014. World of Work Report. *International Labour Organization*, [pdf]. Genéve: ILO. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf>, [Consult. en 10 de maio de 2016].

ILO, 2015a. Informal economy- Ways out of informality: How a new ILO standard tackles the informal economy trap. *International Labour Organization*, [Em linha]. Genéve: ILO. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_377771/langen/index.htm>, [Consult. em 06 de abril de 2016].

ILO, 2015b. KILM 8: Employment in the informal economy. *International Labour Organization*, [pdf]. Genéve: ILO. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/stat/documents/publication/wcms_422437.pdf>, [Consult. em 09 de abril de 2016].

ILO, 2015c. Key Indicators of the Labour Market 2015. *International Labour Organization*, [Em linha]. Genéve: ILO. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/WCMS_424979/langen/index.htm>, [Consult. em 09 de abril de 2016].

ILO, 2016. World Employment Social Oulook. *International Labour Organization*, [pdf]. Genéve: ILO. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_443480.pdf>, [Consult. em 09 de maio de 2016].

IOM, 2016. *Actualización sobre la información en el Mediterráneo-10 Mayo 2016*, [Em linha]. Geneva: IOM. Disponível em: <http://missingmigrants.iom.int/>, [Consult. em 04 de maio de 2016].

Kassem, T., 2014. Formalizing the informal economy: a required state regulatory and institutional approach Egypt as a case study. *International Journal of Humanities and Social Sciences*. Vol.4, Issue 1, pp. 27-48, [pdf]. Alexandria: IASET. Disponível em: <http://www.aast.edu/pheed/staffadminview/pdf_retreive.php?url=50535_77_17_Formalizing%20the%20Informal%20Economy.pdf&stafftype=staffpdf>, [Consult. em 02 de maio de 2016].

Leon, A., 2007. *The Disruption of International Organised Crime*. Aldershot: Ashgate.

McCarthy, D., 2011. *An Economic History of Organized Crime: a National and Transnational Approach*. London: Routledge.

MWN, 2016. *High in the Rif, Morocco's kif culture thrives*, [Em linha]. Rabat: MWN. Disponível em: <http://www.undrugcontrol.info/en/newsroom/latest-news/item/6518-high-in-the-rif-moroccos-kif-culture-thrives>, [Consult. em 04 de maio de 2016].

ONU, 2015. Res.70/1, 21Oct2015, General Assembly – Transforming our world: the 2030 Agenda Sustainable Development. *UN*, [Em linha]. New York: ONU. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>, [Consult. em 29 de maio de 2016].

PNUD, 2015. Relatório do Desenvolvimento Humano 2015. *Human Development Reports*, [pdf]. New York: PNUD. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_pt.pdf>, [Consult. em 15 de março de 2016].

PNUD, 2016. Human Development Report 2016: Human Development Report 2016. *Human Development Reports*, [pdf]. New York: PNUD. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>, [Consult. em 09 de agosto de 2017].

Schneider, F. e Enste D., 2000. Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVIII (March 2000), [pdf]. Linz: Johannes Kepler University Linz. Disponível em: <http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/Schneider/files/publications/JEL.pdf>, [Consult. em 11 de maio de 2016].

Subrahmanyam, G. e Castel, V., 2014. Labour market reforms in post-transition North African. *African Development Bank Groupi*, [pdf]. Abidjan: ADBG. Disponível em:

<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_Labour_market_reforms_in_post-transition_North_Africa.pdf>, [Consult. em 17 de maio de 2016].

TI, 2016. *Corruption Perception Index,* [Em linha]. Berlim: TI. Disponível em: <http://www.transparency.org/>, [Consult. em 04 de maio de 2016].

UNODC, 2013. *Transnational Organized Crime in West Africa*. [pdf]. New York: UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013.EN.pdf>, [Consult. em 27 de setembro de 2017].

UNODC, 2015a. *World Drug Report,* [pdf]. New York: UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf>, [Consult. em 04 de maio de 2016].

UNODC, 2015b. *UNODC (May 2014-April 2015),* [pdf]. New York: UNODC. Disponível em: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/unsystemfolder/2015/unodc2015.pdf>, [Consult. em 22 de agosto de 2017].

UNODC, 2016a. *Organized Crime*. [Em linha]. New York: UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/pt/organized-crime/index.html#what_organized_crime>, [Consult. em 04 de maior de 2016].

UNODC, 2016b. *Regional Programme for the Arab States (2016-2021),* [Em linha]. New York: UNODC. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica//Regional-Programme-doc/Regional_Programme_for_the_Arab_States_2016-2011.pdf>, [Consult. em 04 de agosto de 2017].

Article received in August 2017 and accepted for publication in October 2017

THE INFORMAL ECONOMY IN NORTH AFRICA AND ITS INFLUENCE ON REGIONAL SECURITY

A ECONOMIA INFORMAL NO NORTE DE ÁFRICA E A SUA INFLUÊNCIA NA SEGURANÇA REGIONAL

Francisco Xavier Ferreira de Sousa
Brigadier General in the Portuguese Army
Intervention Brigade Commander
Master in Military Science (Cavalry speciality) – Military Academy
Master in Peace and War Studies in the New International Relations – Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)
(Autonomous University of Lisbon)
Integrated Researcher at UAL OBSERVARE (1169-023 Lisbon)
Research Associate at the IUM Research and Development Centre (1449-027 Lisbon)
fxsousa@gmail.com

Abstract

The social dimensions in North Africa make daily life a complex affair. One of those dimensions is the informal economy, which attracts a significant portion of society. The high poverty rates that stem from an unfair distribution of wealth are increased by demographic pressures, which in turn are aggravated by the flows of migrants attempting to escape terror and hunger. Corruption is pervasive and the region is rife with militias, terrorists, and organised crime. Thus, in North Africa, the informal economy offers various "solutions" to social challenges, calling into question the role of the State, with some take advantage of this state of affairs to usurp that role. This results in the State finding it difficult to carry out its activities because the shift from formal to informal work, in reaction to discontent and to the debasement of the State, causes a decrease in tax revenue, leading governments to raise taxes. This, of course, drives citizens to seek informal work, beginning a vicious circle. The informal economy is itself a determinant, undermining the State and breeding insecurity within countries and at their borders. Minimising the effects of the informal economy on the security of North Africa must include multidimensional measures involving the State, its citizens, and help from specific institutions.

Keywords: Geo-economy; Informal Economy; Informal Work; North Africa; Regional security

How to cite this paper: Sousa, F., 2017. The Informal Economy in North Africa and its Influence on Regional Security. *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 43-69.
Avalable at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Resumo

No norte de África cruzam-se dimensões sociais que complexificam o seu quotidiano. A economia informal, sendo uma delas, atrai uma expressiva franja societária. A região tem elevados índices de pobreza, derivados da injusta distribuição da riqueza, potenciados pela pressão demográfica, agravada pela migração de quem foge ao terror e à fome. Ali existe corrupção e atuam milícias, terroristas e crime organizado. Assim, o norte de África encontra na economia informal "soluções" para os desafios sociais, colocando isso em dúvida o papel do Estado, havendo quem tal aproveite para o substituir. Por isso tudo, o Estado sente dificuldades em cumprir as suas funções, face à redução das contribuições legais, por haver uma migração do trabalho formal para o informal, em reação aos descontentamentos e ao descrédito do próprio Estado, levando-o a aumentar as tributações. Ora isso empurra o cidadão para o trabalho informal, entrando-se num círculo vicioso. A economia informal é uma determinante de si própria, que mina o Estado e gera insegurança no interior das fronteiras e nas suas vizinhanças. A minimização dos efeitos da economia informal na segurança do norte de África tem de contemplar medidas multidimensionais, envolvendo o Estado, o cidadão e a ajuda de instituições específicas.

Palavras-chave: *Geoeconomia; Economia Informal; Trabalho Informal; Norte de África; Segurança regional.*

Introduction

North Africa (NA) has a young population and low employment rates. Over the years, the economic, training, and social policies implemented by the governments of the region have increased those countries' development indices. This did not, however, lead to a clear improvement of employment conditions, nor did it significantly encourage formal employment. Because NA is more Berber than Arab and more Arab than African, the region is embedded in its own culture, which places family, tribe, and clan at the forefront. That culture favours family labour, with many young people learning a skill from their parents, thus prolonging the lifespan of the production/commercial centres, which are passed down from parents to children. The small size of these economic and family centres, which focus on daily subsistence, provides the basis for the informal economy[1], also known as shadow

[1] According to the International Labour Organization (ILO), "informal economy" refers to "all economic activities by workers and economic units that are – in law or in practice – not covered or insufficiently covered by formal arrangements. Their activities are not included in the law, which means that they are operating outside the formal reach of the law; or they are not covered in practice, which means that – although they are operating within the formal reach of the law, the law is not applied or not enforced; or the law discourages compliance because it is inappropriate, burdensome, or imposes excessive costs" (ILO, 2002, p. 3). Robert Dell'Anno identifies two approaches to the "hidden economy": the definitional approach, which considers it as unrecorded economic activities; and the behavioural approach, which emphasises institutional rules and the social environment and interprets it as a change in behaviours by economic agents in reaction to institutional constraints (2003, p. 4). According to Taha Kassem, the informal economy includes any professional activities or enterprises that fall outside the regulation and protection of government bodies, including all types of informal work - such as self-employment or employment that lacks labour or social protection both inside and outside informal enterprises and in small unregistered enterprises - and unprotected wage employment (2014, p.2).

or underground economy. The following factors lead to the debasement of state economies in the region: the corruption "taxes/fees" charged even by state agents who hide behind the cover of their duties[2]; "self-employed" untaxed work by people who must find a way to feed themselves from day to day; the parallel markets that evade taxes to sell at low prices; low technical expertise among workers, which does not always correspond to low literacy rates; the use of traditional techniques and the lack of modern technology. All these factors encourage the underground economy, which leads to other dangers to society, creating opportunities that are sought and exploited by individuals who profit illegally at the expense of those seeking a means of subsistence, becoming vulnerable to "social vultures". The countries afflicted by these problems are prone to security fractures that jeopardise the State, which results in challenges to neighbouring states, especially regarding stability and security. To put an end to this complexity, which spreads both outwards and inwards, the countries under threat must make a concerted effort to attack a problem that could call into question their security and stability, as the informal economy provides a livelihood for many citizens. Thus, this paper will answer the following Research Question: ***How can we help minimise the effects of the informal economy on security in North Africa?***

This paper focuses on NA and will analyse: in the first section, the causes, determinants, and extent of the informal economy in NA[3]; in the second section, its influence on the region's security, seeking solutions to minimise its negative effects, aware that eradicating it completely is unrealistic. In the last section, we will draw some conclusions.

1. Causes and determinants[4] of the region's informal economy

Let us now make a diagnosis of the NA economy in an attempt to ascertain its causes and determinants.

The informal economy, which poses challenges to NA development, is caused by various factors. Informal work[5] is one of those factors, representing between 30% and 70% of total employment in NA (ILO, 2015a). In Egypt, informal employment rose from 30.7% of total employment in 1998 to 40% in 2012 (Kassem, 2014, p. 27).

How deeply the informal sector[6] is embedded within a state depends on the living conditions of its society. The worse those conditions are, the more opportunities there will

[2] And that seem to have triggered the Arab Spring (AS) in Tunisia in late 2010. The immolation of street vendor Mohamed Bouazizi on 17 December 2010 appears to have been the result of an attack by police, who confiscated his fruit stand, claiming that Bouazizi had failed to pay an illegal tribute.

[3] We have included in NA Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, and Egypt.

[4] Social, economic, or behavioural factors that influence a situation and that can be directly influenced by political or individual decisions.

5 Informal employment consists of informal jobs carried out in both formal sector enterprises and informal enterprises. This includes employees holding informal jobs, employers and own-account workers employed in their own informal sector enterprises, members of informal producers' cooperatives, unpaid family workers in formal or informal sector enterprises, and own-account workers engaged in the production of goods for own end use by their household (ILO, 2015b, p. 4).

[6] The informal sector is a group of production units such as unincorporated enterprises that include "informal own-account enterprises" and "enterprises of informal employers" (ILO, 2015b, p. 4).

be to increase economic informality. These opportunities are determined by the economic conditions of the State, by the unemployment rate, and by poverty levels.

In NA, in 2011, an academically trained, disillusioned, unemployed and hopeless youth took to the streets crying out for bread, work, peace, and dignity, shaking up regimes and bringing down Mubarak, Ben Ali and Gaddafi. Nevertheless, poverty, high unemployment rates, and despair among youth continue to exist in NA today. Table 1 shows indicators of NA countries in the run-up to the AS that hit Tunisia, Libya, and Egypt and affected Morocco and Algeria.

The societies of the region have: low median ages and high population growth rates; high literacy rates; relatively high school life expectancy; a large portion of the population below the poverty line (with the exception of Tunisia); alarming unemployment rates, which are extremely high in Libya; a percentage of reported child labour that suggests illegal practices; and relatively high Gross Domestic Product (GDP) and GDP per capita figures. That is: academically qualified young populations, imbalances in the distribution of wealth, and high unemployment rates. No wonder, then, that those young populations were the driving force behind the AS. Based on the indicators in Table 2, however, these young people do not seem to have achieved all they desired.

Its consequences were: population and workforce increases in all countries, with the exception of Libya; increased GDP and GDP per capita; an increase in the portion of the population below the poverty line in Tunisia and Egypt (2011 and 2010 figures); increased unemployment rates, especially among young people[7], in particular young women, with the exception of Morocco; a still low median age; increased literacy rates and school life expectancy. Therefore: the population remains young, academically qualified, and unemployed; the distribution of wealth remains unequal, and there have been no major parity changes. Unemployment rates among young people from 15-24 are three times higher than those among adults aged 25 or over (ILO, cited in Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 3). Thus, poverty, unfair distribution of wealth, and harsh living conditions generate opportunities for the increase of economic informality[8]. In Egypt, adverse and intolerable economic conditions have aggravated social deprivation patterns, and, in 2014, the living conditions of more than a quarter of the population were substandard, leading to an increase in informality that undermined the economy (Kassem, 2014, p. 27). In 2009, about 8,247,000 Egyptians (7,675,000 men and 572,000 women) were employed in the informal sector (ILO, 2015c). In the same country, in 2012, 15% of all jobs were in the informal private regular wage sector; 17% were irregular (seasonal or intermittent) wage work; 2% were unpaid family work outside agriculture; 2% were self-employment in agriculture; 8% were self-

[7] In 2014, one in three young people in NA and the Middle East (MENA) was unemployed (ILO, 2014, p. 12).

[8] According to the ILO, there is a link, but not a perfect correlation, between informal employment and the state of "being poor." This link is partly due to the lack of labour and social legislation on informal employment, and to the fact that informal workers earn less than workers in formal employment (2015b, p. 2). Kassem identifies an association between poverty, vulnerability, and irregular wage employment/work (2013, p. 29).

Table 1 - Social and Economic Indicators of North African Countries at the time of the Arab Spring.

	Country	Population July 2010	Population below poverty line	Population in the workforce (2010	Child labour (2006) (1)	Youth unemployment (2)	Unemployment rate (3)	GDP (4)	GDP *per capita* (2010)	Median age	Population growth rate 2010	Literacy (5)	School life expectancy
2011	Algeria	34.586.184	23% (2006)	9.877.000	---- (6% em 2006)	----	9,9% (2010)	$254.700.000.000	$ 7.400	27,1	1,177%	69,9%	13
	Egypt	80.471.869	20% (2005)	26.100.000	--- (7% em 2005)	----	9,7% (2010)	$500.900.000	$6,200	24	1,997%	71,4%	11
	Libya	6.461.454	---- (1/3 of the population)	1.729.000	----	----	30% (2004)	$89.030.000	$13.800	24,2	2,117%	82,6%	17
	Morocco	31.627.428	15% (2007)	11.630.000	---- (8% em 2007)	----	9,8% (2010)	$153.800.000	$4.900	26,5	1,077%	52,3%	10
	Tunisia	10.589.025	3,8% (2005)	3.830.000	---	----	14% (2010)	$100.300.000	$9.500	29,7	0,969%	74,3%	15

Key:

(1) Ages 5-14.
(2) Ages 15-24.
(3) Percentage of the workforce without employment. This may include part of the informal work share.
(4) Purchase power parity (US DOL-2010).
(5) Population over (and including) 15 years of age able to read and write.

Source: Data retrieved from CIA (2011).

Table 2 - Social and Economic Indicators of North African Countries in the first half of 2016.

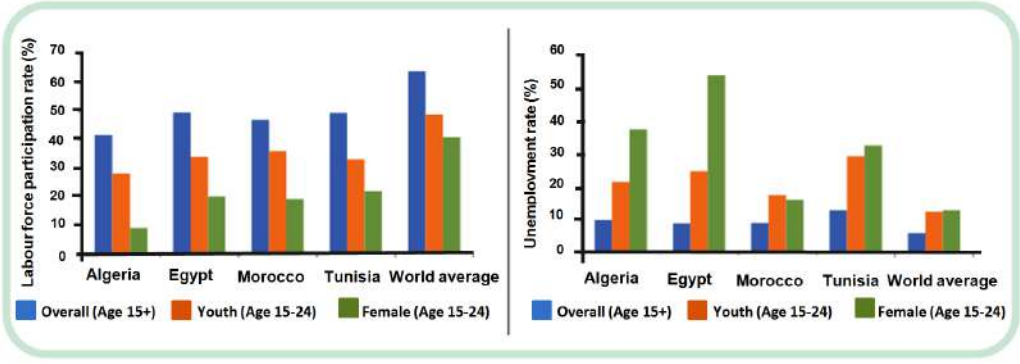
	Country	Population July 2015	Population below poverty line	Population in the workforce (2015)	Child labour (1)	Youth unemployment (2)	Unemployment (3)	GDP (4)	GDP per capita (2015)	Median age	Population growth rate 2015	Literacy (5)	School life expectancy
2016	Algeria	39.542.166	23% (2006)	11.770.000	304.358 (6% in 2006)	Total – 24,8% Male -21,6% Female - 39,8% em 2013	11% (2015)	$ 570.600.000.000	$ 14.400	27,5	1,84%	80,2%	14
	Egypt	88.487.396	25,2% (2011)	28.870.000	1.066.526 (7% in 2005)	Total – 34,3% Male -28,7% Female - 52,2% em 2013	12,8% (2015)	$ 996.000.000	$ 11.500	25,3	1,79%	73,8%	14
	Libya	6.411.776	----	1.195.000	---	Total – 48,8% Male -40,8% Female - 67,8% em 2012	30% (2004)	$ 92.870.000	$ 15.100	28	2,23%	91%	---
	Morocco	33.322.699	15% (2007)	12.270.000	500.960 (8% in 2007)	Total – 19,1% Male -19,4% Female - 18,2% (em 2013)	9,4% (2015)	$ 274.500.000.000	$ 8.300	28,5	1%	68,5%	11
	Tunisia	11.037.225	15,5% (2010)	4.044.000	---	Total – 37,6% Male -35,7% Female - 41,8% (em 2012)	15,4% (2015)	$ 127.200.000.000	$ 11.600	31,9	0,84%	81,9%	15

Key:
(1) Ages 5-14.
(2) Ages 15-24.
(3) Percentage of the workforce without employment. This may include part of the informal work share.
(4) Purchase power parity (US DOL-2015).
(5) Population over (and including) 15 years of age able to read and write.

Source: Data retrieved from CIA (2016).

-employment outside agriculture; and 5% were unpaid family work in agriculture (Kassem, 2014, p. 30). Thus, at least 49% of employment was informal.

When living conditions are precarious, children, women[9], young people, immigrants, physically disabled people, and people who adhere to certain ideologies/religions are denied opportunities to obtain regulated employment and social and labour protection, and are thus driven towards informal, insecure, and often unpaid work. Figure 1 shows the labour force participation rate in 2010.



Source: ILOSTAT world average from ILO (2013a:134-5; 2013b:82)

Figure 1 - Labour force participation rate in 2010

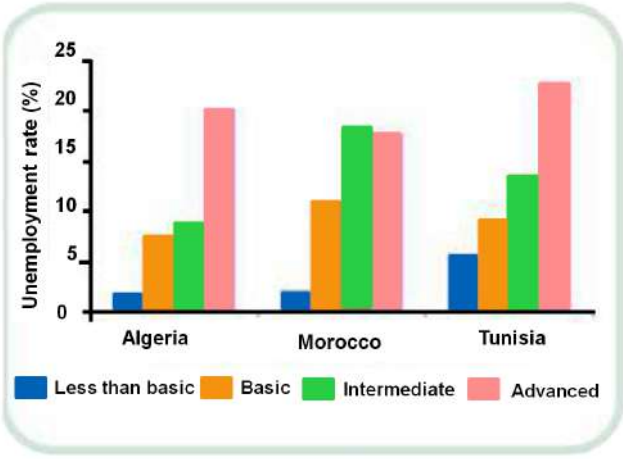
Source: Subrahmanyam and Castel (2014, p. 3).

The data above allows us to conclude that: women are the most affected by unemployment (unemployment rates among young women aged 15-24 are about eight times higher than among male adults and three times higher than among female adults (ILO, cited in Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 3); Egypt has the highest female unemployment rate[10]; Tunisia has the highest youth unemployment and total unemployment rates; and unemployment rates in NA are higher than the world average.

Figure 2 shows that the three countries depicted have high unemployment rates among academically qualified young people, and that in Tunisia about a quarter of the population with a university education is unemployed. As a consequence, the skills acquired in the education system become obsolete and are eventually lost because many young people find themselves in long-term unemployment, which makes it difficult to enter the formal labour market.

[9] The problem faced by women is not the amount of jobs they hold in the informal sector, but the type of informal and illegal activities to which they are subjected, such as prostitution and begging. Children are also involved in these activities, especially the latter. When their husbands cannot guarantee the family's subsistence, married women endure countless hours of informal work, without protection or security, at low wages, when wages are paid at all.

[10] This does not include Libya. In NA, persistent (and cultural) gender discrimination explains these figures and why so many women rely on informal employment/work (Subrahamanyam and Castel, 2014, p. 5).



Source: ILO Department of Statistics (2011: 11)

Figure 2 – Unemployment rate according to education level.

Source: Subrahamanyam and Castel (2014, p. 4).

One of the problems faced by NA countries stems from their educational policies: most university students choose social science courses that do not provide the skills required to develop their countries' economies. Vocational training accounts for 27% of students in Egypt, 22% in Libya, 12% in Algeria, 8% in Tunisia, and 6% in Morocco. Most university diplomas are not recognised internationally due to the low quality of education (ILO, 2012, p. 9), increasing the pressure on the formal labour market and fostering discontent. Therefore, many of those students turn to informal employment (Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, p. 3).

There are certain similarities in how the informal economy manifests across NA countries:

- Informal enterprises are not registered with the State, and belong to an individual or a family. They are typically small/medium-sized, use intensive labour and employ a small number of workers who are paid low wages, when they are paid at all, relying on manual techniques and low technology, and have limited production capacity in terms of volume, diversification, and quality;
- The majority of informal workers have poor technical qualifications for their jobs, while some have considerable academic qualifications but have had to find informal work due to unemployment;
- Many workers involved in the informal economy come from poor and rural regions;
- The informal economy does not usually provide social and healthcare protection or safety at work;

- The informal economy is embedded both in the informal and the formal sector. For example, in NA it is common practice to pay corruption taxes to State employees when one wants something achieved in a timely fashion, the rationale behind it being that "if everyone wins, why not reward those who make winning possible?". Table 3 shows the 2014 and 2015 corruption perception indices in NA countries, and, as we can see, those indices are high, which suggests the presence of illicit and untaxed "earnings".

Table 3 – Corruption Perception Index (2014-2015) *

Countries	2014		2015	
	Index ** (100-0)	Position (175 countries)	Index *** (100-0)	Position (168 countries)
Algeria	36	100	36	88
Egypt	37	94	36	88
Libya	18	166	16	161
Morocco	39	80	36	88
Tunisia	40	79	38	76

Key:

* In theory, a score of 100 corresponds to no corruption and a 0 score corresponds to a situation of total corruption.

** The least corrupt country in the index is Denmark, with a score of 92, and the most corrupt is Somalia, with a score of 8.

***The least corrupt country in the index is Denmark, with a score of 91, and the most corrupt is Somalia, with a score of 8.

Source: Data retrieved from TI (2016).

The lack of boundaries between formality and informality in NA has roots in the informal mechanisms involved in the transfer of raw materials until they enter the formal sector, infusing informality into the end product. Furthermore, many formal sector enterprises use small informal production units, such as satellite enterprises that contribute to the end product, which is then launched into the formal market as if all requirements have been complied with. This lack of boundaries partly explains why it is difficult[11] to obtain reliable statistical data on the informal economy and on informal work for the countries of the region. In some countries, like Egypt, the State owns these formal enterprises. Moreover, people with formal employment sometimes use informal work as secondary employment and as a supplementary source of income. Other times, informal activity is of an irregular nature, a matter of opportunity, and is viewed as a normal occurrence.

[11] It is embarrassing for a State to acknowledge the existence of informal economies because it amounts to acknowledging the existence of vulnerabilities and challenges to that State's power.

The informal economy has links to organised and transnational crime[12], which are strengthened by the social phenomena that occur in NA, such as the events triggered by the social and political movements of 2011, as well as by current events that stem from the region's instability, mainly due to the situation in Libya, Egypt, and the Sahel region. Thus, the informal economy also includes criminal activities, begging (especially forced), slavery, trafficking (of drugs, human beings, weapons, etc.), illegal migrations, incitement to prostitution, prostitution, etc.

Because NA is both Sunni and Berber, allegiances place religion and family/clan/tribe ahead of the State. Thus, people turn to their families for solutions to meet their needs, sometimes by undertaking informal work activities, especially in informal family enterprises. Furthermore, the Arab and Berber tradition of passing down a trade from "father" to "son", and the fact that the more able are expected to support dependants (for example, elderly parents or younger siblings) due to poverty and job insecurity drive young people and adults into informal work.

Cities, especially in the Mediterranean, are experiencing demographic pressure caused by population increases, by internal migration - migrations from rural to urban areas, from the periphery to the centre - and by immigration from the Sahel and the Middle East, which have affected the market by saturating it with a cheap, unqualified workforce, leading to a decrease in available jobs, to lower salaries due to excessive supply, and bolstering the informal economy. NA is crossed by important illegal migration routes[13] that attract human flows. In order to subsist and to secure a place in a usually overcrowded "patera" that might carry them to the death[14], people must find some way of earning money, and the one more readily available is "informal" work. Their "smugglers" use informal channels, individually or within criminal national and transnational organisations, feeding the informal economy by exploiting the despair of those seeking a future.

In NA, drug production and trade is a way of life and is a contributing factor of the shadow economy. The cultivation of cannabis and the production of kif and hashish[15] in the Moroccan

[12] There is no consensual definition of transnational organised crime, and stakeholders interpret it according to different perspectives in which perception, reasoning, ideology, power, and culture play a role (Allum and Kostakos, 2010, pp. 3-5). Understanding it requires understanding the social context in which it occurs (McCarthy, 2011, pp. 19 and 27). Different approaches to fighting it may prove useful at different times and in different societies (Leon, 2007, pp. 7 and 25). Organised crime is increasingly transnational, occurring beyond the reach of States rather than only between them (McCarthy, 2011, pp. 1 and 27). UNODC describes the phenomenon as a serious, profit-driven criminal offence with international effects (UNODC, 2016a). Professor Favaro (2008, p. 8219) cites the definition used by Interpol: "Any group having a corporate structure whose primary objective is to obtain money through illegal activities, often surviving on fear and corruption."

[13] There are two main routes: the west route, which crosses Morocco heading towards Spain (in 2014 50,830 immigrants were detained and in 2015 there were 885,386 arrests (Frontex, 2016); the central route, which begins in Tunisia or Libya and includes the Puglia and Calabira sub-routes (in 2014 170,760 immigrants were detained there and in 2015 there were 153,946 arrests (Frontex, 2016)). A sub-route to the east goes from Egypt to Crete and Greece.

[14] In 2016 (until 10/05/2016), there were 981 deaths on the west and central routes (IOM, 2016).

[15] Psychotropic substances obtained from cannabis resin drawn from a plant cultivated in Morocco, the world's second largest cannabis producer behind Afghanistan.

Rif Mountains feed thousands of producers[16] and are part of the ancestral culture of those populations. In order to sow their plants, farmers often become indebted to usurers, who feed the underground economy and profit from their misery. The Moroccan government takes repressive measures after someone has been arrested for drug trafficking in countries that identify Morocco as producer, but it has not been able to effectively implement its illegal crop substitution programmes via legal economic channels in a way that guarantees the subsistence of the farmers. This occurs because: part of the drug revenue is injected into the formal economy[17]; the cash flows generated by the drug business alleviate the social needs of the population and the social obligations of the state; the region is located at 1,200 meters of altitude and has a micro-climate that is not conducive to shepherding or to other crops; the production of cannabis resin is a part of the culture. Morocco reported 52,000 ha of cannabis cultivation in 2012 and 47,196 ha in 2013, and there was a 31% increase in cannabis seizures in NA that year, owing to the quantities of cannabis seized in Algeria (212 tonnes), Egypt (84 tonnes), and Morocco (107 tonnes) (UNODC, 2015a, pp. 57, 59 and 62).

The poverty of Rif farmers and other NA citizens, in addition to other social phenomena, such as unemployment, and the inefficiency of governments' socio-economic policies suggest that not all types of informal work and economy should be combated, as they are currently the only forms of daily subsistence for a significant fringe of society. In the absence of decent State or private solutions providing proper formal work for everyone, the informal economy should be tolerated, albeit without conforming to the status quo, provided it is not tainted by inhuman exploitation or abject crime, which cannot be tolerated and must always be combated.

Schneider and Enste have identified several drivers of shadow economy growth besides unemployment, such as: increased taxes and social security contributions; increased official regulations, especially of labour markets; and the decline of civic virtue and loyalty to public institutions combined with a decrease in the perceived fairness of the tax system (2000, p. 82). According to the authors, taxes influence the choice between formal work (which generates tax revenue) and informal work (which does not generate tax revenue), especially when the after-tax profit does not offset labour costs. Given that these costs are affected by high tax and social security burdens, the higher those costs are, the more stakeholders move from the formal to the informal economy, much like what happens with the determinants of tax evasion, and this movement is more significant when governments do not enforce the legislation (2000, pp. 82-83). Citing a study by Norman V. Loayza, the authors conclude that the tax burden and labour market constraints spur informal sector growth, while strong and efficient government institutions reduce it (2000, p. 83). Based on a 1989 study by Reinhard Neck, Markus Hofreither and Scheneider, the authors argue that high tax burdens increase

[16] In 2013, about 90,000 households and some 760,000 Moroccans depended on cannabis resin production, each family earning about €3,600 per year (MWN, 2013). Mountain farmers are not the ones who profit from cannabis. The profit is made by those who buy it to put it on the market.

[17] Friedrich Schneider and Dominik Enste state that "...at least two-thirds of the income earned in the shadow economy is immediately spent in the official economy, thus having a positive effect on the official economy" (2000, p. 78).

informal work, while higher wage rates in formal employment decrease it, and that the extent of the shadow economy – in terms of shadow labour and informally traded goods - depends on indirect tax rates, wage rates, tax evasion detection, and penalty rates (2000, p. 83). Furthermore, discretionary enforcement of the law, corruption, the regulatory burden on enterprises, and the state of a country's rule of law and tax revenue drive enterprises towards the informal economy (Friedman 1999, p. 22). Table 4 shows the weight of tax and other revenue in a State's economy, with special focus on the high taxes paid by citizens and enterprises.

Table 4 – Weight of Tax Revenue in the Economy of States

Country	Taxes and other State revenue * (% of the GDP)	Comparison with other countries **
Algeria	25,4%	114
Egypt	17,5%	170
Libya	14,7%	188
Morocco	24%	124
Tunisia	23,3%	128

Numbers retrieved in 09/08/2017

Key:

* 2016 data This includes the total taxes and other revenue collected by governments represented as a percentage of the GDP. Taxes include taxation on individual and collective income, VAT, special taxes on consumption, and various fees. They also include social contributions (to social security and healthcare insurance), subsidies, and net revenues of public enterprises (CIA, 2017).

** 220 countries. The lowest score corresponds to the country with the greatest tax burden in terms of the GDP (Anguilla, no percentage calculated. The first country with the highest calculated tax burden percentage in terms of its GDP is Greenland, in 4th place, with 71% of the GDP in 2015, data provided by the State) and the highest score corresponds to the country with the lowest tax burden in terms of the GDP (Syria - 2% of the 2016 GDP) (CIA, 2017).

Source: Data retrieved from CIA (2017).

Citing several sources, Subrahmanyam and Castel (2014, p.7) report that: in NA, social security costs make up about 15% of the wage bill in Algeria, 24% in Morocco, and 28% in Tunisia, with one-half to three-quarters of the costs borne by employers; State taxes also include revenue from retirement programs, which corresponds to 15% in Algeria and 12% in Morocco, with 10% and 6%, respectively, being funded by employers; social protection systems are weak, leaving formal sector workers unable to prepare for economic stress; less than 20% of lay-offs in Algeria, 5% in Tunisia and 19% in Morocco qualify for unemployment benefits, while in Egypt only workers dismissed due to court-mandated closures can apply for benefits; only 5 to 10% of the elderly in MENA countries are paid retirement benefits. This state of affairs does not benefit citizens, leading them to doubt the importance of social contributions, and many are driven towards informal work.

This "leap" from the formal to the informal economy is a reaction by individuals who feel overburdened by the State and who end up choosing that path rather than using legal channels (Schneider and Enste 2000, p. 77). The perception that contributions are a fair trade for an efficient, satisfactory welfare and social protection system discourages the informal economy and discourages citizens from exiting the formal economy (Schneider and Enste 2000, p. 86), based on the rationale: "if things are going well, why change?" However, in NA, social protection systems and social services are separate, fragmented, and vulnerable to public spending cuts, particularly health systems, which cover about 30 to 40% of the workforce in Algeria, Egypt, Morocco, and Tunisia, but do not cover the region's informal workers, who account for about 40 to 60% of all workers (ILO, 2016, p. 31). In some countries, the social welfare system even encourages the informal economy since the marginal tax rate[18] approaches 100%. Often, individuals who benefit from those systems feel discouraged to seek formal employment because their income is higher if they receive those benefits along with income from informal work (Schneider and Enste, 2000, p. 86). Many NA countries have "truncated" welfare systems to which employees and employers contribute in return for healthcare coverage, retirement and disability pensions, childcare and other benefits that are virtually inaccessible to informal sector workers, and their non-contributory antipoverty and social protection mechanisms are weak and limited in scope (Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, pp. 6-7). Often, the instruments used by these welfare systems are ineffective and do not encourage citizens to pay their taxes in return for coverage, the rationale behind it being: "Why pay taxes for a service that does not meet my needs?"

Entering the informal economy feeds a vicious circle that can be difficult to break, since it decreases State revenues and affects welfare services, leading governments to raise taxes in order to be able to carry out their functions, which results in debasing the quality of those services, driving citizens towards informal work due to lack of trust in the State as they begin to ask themselves: "Why pay taxes to the State if we are not protected in return?" Thus, informal labour is itself a determinant for the informal economy.

The United Nations Development Programme (UNDP) Human Development Report 2016 includes global well-being indices (2016, pp. 250-253). Data from 2014-2015 shows that: 66% of Moroccans; 84% of Egyptians; 62% of Tunisians; and 53% of Algerians (2012 data) answered "Yes" to the question "Do you feel safe walking alone at night in the city or area where you live?" The question "On which step of a scale from 0 to 10, in which 10 represents the best possible life for you, do you stand at this time" generated the following mean values: Moroccans – 5.2; Egyptians – 4.8; Libyans – 5.8 (2012 data); Tunisians – 5.1; Algerians – 6.4. When asked "Would you say that your job is the ideal job for you?" 18% of Moroccans; 33% of Egyptians; 49% of Libyans (2012 data); 19% of Tunisians; and 43% of Algerians answered "Yes". The percentage of respondents who answered "Yes" to the question "In this country, do you have confidence in the national government?" was: 38% of Moroccans (2013 data); 77% of Egyptians; and 48% of Tunisians. The question "In this

[18] A tax on annual income rises.

country, do you have confidence in the judicial system and courts?" was answered "Yes" by: 28% of Moroccans (2013 data); 76% of Egyptians; and 56% of Tunisians. This study does not include answers by all NA countries. A direct analysis of the data shows low percentages of satisfaction and confidence among the populations, which greatly explains the situation. One of the causes for this is the people's dark outlook on the role and effectiveness of the State, which is mainly driven by unemployment, especially long-term. As we have seen, in NA the difficulties felt by young people transitioning to adulthood, especially when it comes to securing subsistence for oneself and one's family, have fuelled movements based on resentment and unrest (UNDP, 2015, p.72), through which young people (although not only them) express the disillusionment and anger that drive them to informal work, fostering the shadow economy.

More extensive regulations do not encourage the formal economy (Schneider and Enste, 2000, pp. 85-86), and bureaucracy only aggravates the situation. In NA, the formal sector faces challenges that limit its growth, such as complex bureaucratic procedures, impoverished infrastructures, lack of access to credit and to efficient technologies, and excessive market regulation, all of which drive economic activity to the informal sector. This state of affairs and the motives behind it have already been assessed for the Moroccan private sector (Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, p. 3). Over-regulation correlates with a larger informal economy (Friedman et al., 1999, p.18), since more regulation does not correspond to a reduction in the shadow economy, and effectively enforcing rationally elaborated legislation is more beneficial than producing it in large amounts. Increasing regulations can lead to more bureaucracy and more public sector employment (Schneider and Enste, 2000, p.86), but this is not beneficial. In Egypt, in 2013, it took 138.9 days, on average, to start an official business (AfDB, et al., 2016, p.131). Bureaucracy leads to informality and corruption, based on the following rationale: "Why waste time with formalities if we can start making money right now?" or "It's best to pay the corruption taxes as soon as possible so that we can start to make money." These reasons and the ones mentioned above are why, in Tunisia, 45% of private sector employees are in the informal sector, where they have limited access to social rights and benefits (AfDB, et al., 2016, p.108). In Egypt, in 2012, 15% of private workers were employed in the informal economy (Kassem, 2014, p. 30). In that same country, in 2012, about 12% of employment was unpaid informal work; 9.9% of workers were self-employed in the informal sector; 58.3% of workers did not have access to social security. In Morocco, these percentages were, respectively, 15.2%, 29.6%, and 81.9% (Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, p. 8).

Another indirect effect of the informal economy in NA is the number of public sector jobs. As a result of the food and financial crises in the region in 2009/2010, which were also at the root of the AS, States attempted to appease protesters by: raising public sector wages[19] (Egypt, Algeria, and Morocco) and/or minimum wages (Algeria, Morocco, and Tunisia),

[19] In Egypt, 89% of the additional budget to tackle the food and financial crisis was channelled into public sector salaries, with only 11% going to food ration cards for the poor (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 9).

widening the gap between social strata and increasing wage disparity between the public and private sectors and between formal and informal sector workers; awarding subsidies to support consumption and fight poverty, of which at least 80% fell into the hands of the non-poor; granting guaranteed loans and funds to large companies but not to small enterprises, which were given access to credit but found it difficult to obtain loans (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 9). These measures generated unemployment when small enterprises failed, aggravating existing wage inequalities, causing further fractures in society, fostering economic disruption and leading to greater burdens on state budgets.

In the MENA countries, a larger share of the public sector in the labour market[20] (despite its decline in some countries[21]) has corresponded to an increase in the informal sector (Roadman, cited in Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, p. 3), creating inequality and segmentation in the first and driving more people to the latter. In these countries, higher wages and better working conditions (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 9) increase demand for public sector positions, and also increase corruption indices, given the methods used by candidates to State jobs. In NA, the public sector has provided equal and decent employment opportunities for both genders[22] and many women, some with academic qualifications, choose to remain unemployed unless they are able to work in that sector (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 5). Due to higher wages and stability, State jobs in the region are the most sought after by students, who prefer to remain unemployed or in insecure employment, some in the informal sector, sometimes for a considerable length of time until one is available. In Egypt, for example, about 95% of young people remain in insecure employment eight years after finding their first job (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 5).

There is a correlation between type of employment and the informal economy. In rural areas, the informal economy is more extensive than in urban areas. According to Angel-Urdinola and Tanabe, in Egypt, 58.3% of the workforce is employed in the informal sector, with 42.6% working in urban areas and 70.0% in rural areas, whereas in Morocco 81.9% of the workforce is in the informal sector, with 72.7% working in urban areas and 93.8% in rural areas (2012, p. 10). In rural areas, women are the most affected (World Bank, cited in Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 4). Countries where the State provides more jobs have

[20] About 29% of employment in the Arab labour market. For instance, in Morocco, formal employment in the private sector is less than 5% of total employment. This is a world where about 95% of registered private enterprises are small and medium-sized enterprises, most with less than five employees, high levels of informality, poor product quality, low technology, innovation, competitiveness, and diversification (Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, p. 3). About 75% of Egyptian trade union delegates are public enterprise employees (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 9) who were attracted by the high wages and benefits enjoyed in these jobs.

[21] In Algeria, in 1987, 65% of jobs were in the public sector; in 2004, that number reached 25% (Aita, cited in Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 6). However, after the AS, the pressure on governments to create jobs led to the expansion of the public sector. In Egypt, about one million public sector employees were recruited, increasing wage expenses by 15%; in Tunisia, 40,000 jobs were created directly and indirectly in the Tunisair airline; in Libya, the demobilisation of militias and the integration of ex-combatants into the state structure increased state jobs (Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 10).

[22] The Egyptian public sector accounts for 37% of employment among young women but only 10% of employment among young men (Sieverding, cited in Subrahmanyam and Castel, 2014, p. 5).

less informal employment. In Egypt, for example, the public sector contributes to 68.1% of all formal employment[23] and in Morocco that percentage is 57.3% (Angel-Urdinola and Tanabe, 2012, p. 12).

The urban informal economy in NA is mainly located along the Mediterranean because that is where the majority of the population is concentrated. Organised crime is also more widespread in those areas, however, its tentacles reach deep into the rural regions, especially the Atlas Mountains and inland Libya, a country that is a highway for illegal migrations and different kinds of trafficking, such as trafficking in persons, weapons, drugs, cigarettes, etc. There is a correlation between organised crime and the informal economy because both carry out their activities outside the law, without paying taxes to the State, taking advantage of the transhumant and cultural movements of the tribes that know the region, as well as of their poverty and of the need of their most vulnerable members to buy, produce, move, and trade commodities, and sometimes those people are themselves the commodity and are subject to coercion and to the deprivation of their rights and freedom. But there is also a close relationship between organised crime, terrorism, and the informal economy. The latter has provided the financial and material and human resources[24] that terrorism requires, while terrorism provides protection to the informal economy by negotiating with it. The Libyan militias, the Islamic State (IS), as well as other terrorist groups in NA use the underground market to obtain weapons and explosives. In Libya, militias and terrorists have attempted to illegally sell oil extracted there to obtain revenues for those purchases, an activity that has been somewhat hampered by the 2011 international embargo [25].

In NA, organised gangs are stakeholders in the informal economy, forcing street children and women[26] into begging, forced labour, slavery, and sex trafficking, many of whom are misled by false promises of legitimate work. In Algeria, Egypt, Libya, Morocco, and Tunisia, enforced slavery on natural citizens and immigrants have been reported in domestic and rural work (DoS, 2015, pp. 67, 147-148, 223-224, 252-253, and 339). Egypt has been making efforts to fight prostitution networks, but Libya, currently a regional disruptor and a source of insecurity and crime, has allowed brothels to conduct their business near the common border, with Egypt feeling the negative effects of these illegal "businesses". No country in NA fully complies with the minimum standards of eradication of trafficking; however,

[23] The Egyptian state owns several enterprises, which increases the state's participation in the formal economy.

[24] Such as: money obtained from kidnapping ransoms, from smuggling immigrants into Europe, from smuggling and selling drugs and firearms; weapons, explosives, and vehicles; slaves who are forced to become soldiers, kidnapped children who are given military training, immigrants arriving in NA and staying there, unable to reach the other shore, with some being recruited into terrorism.

[25] This alludes to Resolution 2278 (2016) of 03/31/2016 of the SC/UN, which extends the existing measures on illicit oil exports. See http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2278(2016).

[26] Citizens from NA countries and sub-Saharan and Asian regions caught up in migratory movements via prostitution networks.

Morocco, Tunisia, and Egypt[27] have been working hard to combat these ignominies and scourges of human dignity that contribute to the informal economy.

To sum up: in NA, the informal economy has deep roots and social, economic, and cultural motives and determinants, as well as links to crime and terrorism, and it is of the utmost importance that they are opposed by States. However, as long as those States lack the conditions to provide decent employment to every citizen, they must tolerate some form of informal work (which does not mean accepting the status quo) because it guarantees the subsistence of the most vulnerable sectors of the population.

2. Effects of the informal economy on the region's security

Let us now analyse how the informal economy affects regional security and consider possible solutions to minimise its negative effects.

It is dangerously naive to expect the informal economy to affect only those who are involved in it. It also affects the economies of States and attracts other actors. When agents or economic units interact with other agents or units that provide services, goods, or production components, they tend to lure them into informality in order to boost profits or to minimise costs, and they are obliged to comply, if only because competition from those who acquiesce is an element of pressure vis-a-vis the possibility of losing one's place in the "market". This is a reality in NA.

Informal economy does not necessarily mean insecure working conditions or the infringement of workers' rights, and, as we have seen, it can be both useful and necessary. However, it also constitutes a "cocoon" inside which a significant number of workers and economic units are affected by poor working conditions and attacks on legal rights, resulting in dubious quality, intensive, low productivity, and labour-intensive work, a workforce resigned to the lack of work safety and of regular working hours and rest periods, to wage uncertainty (by accepting that wages are low and variable, when they are paid at all), and to the lack of a reliable and encompassing welfare system that protects them when they are sick, unemployed, or old. This is also a reality in NA.

The shadow economy that stems from informal work and underground trade reduces government revenues because those citizens and enterprises do not pay taxes. Without revenue, the State tends to reduce the supply and quality of its structures, infrastructures, and the services it provides to citizens, which undermines its role because the State is responsible

[27] The *Trafficking in Persons Report – July 2015* classifies Morocco as a Tier 2 country (the country's government does not meet the minimum standards of the *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), but has made significant efforts to comply, while Egypt and Tunisia are in the Tier 2 watch list (the countries' governments do not comply with the minimum standards of the TVPA, and while significant efforts to comply have been made, the number of victims is significant or has increased; there are failures to provide evidence of efforts to combat trafficking; determining that a country is making efforts to meet the minimum standards is based on that country's commitment to providing additional future measures in the coming year), and Libya is in Tier 3 (the country's government does not comply with minimum standards of the TVPA and has not made significant efforts to comply). Tier 1 is reserved for countries where the government fully complies with the minimum standards of the TVPA (DoS, 2015, pp. 47, 53, and 54).

for specific functions such as social security, defence, and security. This tends to increase State budget deficits and, in order to address them, States raise taxes (Schneider and Enste, 2000, p. 87), eroding a country's economic strength and collective social and economic agreements, when those agreements exist. As we have seen, combined with the debasement of state services, this encourages the exit into the informal economy, creating a dangerous cause-effect-cause circle/vortex. The informal economy undermines public finances and weakens the State's ability to protect the rights of its officials and of those more vulnerable (Friedman et al., 1999, p. 22). In NA, these realities can lead to protests and unrest, jeopardising the power of the State, as in the events of 2011.

When citizens do not believe in the State's ability to protect them by providing quality efficient social services, they are driven towards informal employment and sometimes to crime, another factor in the informal economy, particularly when people are unable to obtain the support they and their families need in order to feed themselves, to address any health issues, or to educate their children. Many people who need support resort to other (usually Muslim) organisations that provide them with those services under the banner of religious fraternity, which weakens the State because the existence of a substitute that is more solidary, closer to the people, and more efficient fosters resentment and lack of trust among citizens. This is the case of the Muslim Brotherhood (MB) in Egypt, an organisation that operates social service networks that provide aid to the unemployed, the poor, the ill, etc. By taking on this role, these organisations are in direct competition with the State, discouraging workers from choosing formal work in order to obtain welfare coverage. In Egypt, the MB has set up a bureau that coordinates the actions of the permanent structure, conveying the image of a non-state entity that aims to displace the regime and impose its vision of an Islamic state (Al-Arian, 2014, p. 8). In fact, the MB provides services that should rightfully be the purview of the State. It served as a basis for the mobilisation and support of the social movements of the AS, and continues to harness resources and take actions[28] against the State, weakening and discrediting it. Social action by parties such as Ennahda in Tunisia also erode the State by attracting and mobilising sympathizers who are often used to challenge its role by gaining political space in the struggle for power.

Madrassas and other Koranic schools in NA have served as social support centres for citizens in need. But it is also there that, sometimes, radicalism is taught to a hopeless, disillusioned youth. It is also there that some informal economy deals take place, in the shadow of poverty, in the grey world of the unemployed and workers without rights, who are exploited under the cover of the darkness of the informal sector, where some accept (or are forced to accept) ignoble attacks on their dignity. Poverty, rebellion, disillusionment, and lack of faith in the future and in the role of the State make for an ideal hunting ground for recruiters who persuade people to participate in violent protests, crime, and terrorism.

[28] The MB has a social and political structure, but most of its political mobilisation occurs within the social structure: in day-care centres, in schools, in the social centres that provide healthcare and support to the elderly, and in the various places where they provide aid.

The informal economy moves cash flows that can be infused into the formal economy (which pleases the State) and that can help expand informal enterprises and informal employment. The existence of substantial amounts of money outside legal control creates the conditions to increase crime, drugs, the availability of affordable firearms, and human rights abuses. The situation in NA is that there is too much of the above in circulation, especially firearms bought in the informal market and thus accessible to criminals, terrorists, and militias. Because they have the means to do so, these actors believe they have the right to take over their countries' defence/security (the case of Libya), and to replace and oppose the State, as in the Sinai Peninsula. They may even feel confident enough to launch attacks from one country (such as Libya) on other countries (such as Algeria and Tunisia)[29]. Much of the terrorism in NA stems from the vast amounts of money circulating in the informal market, whereas many of its citizens are poor and disgruntled, having lost their self-confidence due to insecure employment. Their feelings of revolt pollute the security environment in NA and affect European security[30]. Terrorism without borders increases the risk of links and loyalties between groups, such as between Daesh and the Soldiers of the Caliphate (Algeria), Darnah (Libya), the Jund al-Khilafah (Tunisia), and Jamaat Ansar Bait al-Maqdis (Egypt) (Alexander, 2016, p. 6).

The Maghreb countries acknowledge the relationship between crime and terrorism (Hanlon and Herbert, 2015, p. 27), which is fuelled by the Tuareg revolt in Mali and by Libya's fragility. With the emergence in 2007 of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) and its spread to NA and the Sahel, this organisation and other regional groups affiliated with Al-Qaeda began to fund their activities through kidnapping ransoms and links to criminal groups. The UN even admits the possibility that AQIM may be linked to drug trafficking (UNODC, 2013, p. 4). The intersection between terrorism and organised crime can be described as coexistence (when both groups occupy the same space at the same time and there seems to be some form of cooperation between them), as cooperation (when they work together on a temporary basis because it is beneficial for both, to serve mutual interests, or to fight a common threat), or as convergence (when each engages in behaviours more commonly associated with the other) (Alda and Sala, 2014, pp. 2 and 4). Nokhtar Belmokhtar, also known as Mr Marlboro, exemplifies the link between crime and terrorism since he was responsible for the majority of smuggling activity in the Mali region, especially cigarette smuggling, using the Algeria-Italy routes (Alda and Sala, 2014, pp. 5-6). He became infamous for a number of kidnappings, many of which were committed for the benefit of AQIM, as well as for the 2013 attack on the al-Amena refineries perpetrated by his group, "Those Who Sign with Blood", which is affiliated with Al-Qaeda.

[29] Such as the attacks on the Bardo National Museum (18/03/2015) and on the beach in Tunisia's Sousse region (06/26/2015), or the 10/01/2013 attack on the al-Amena refinery in Algeria, and, in that same country, the 18/03/2016 attack on the Krechba refinery, all of which were attributed to al-Qaeda or IS.

[30] Much of Europe's insecurity stems from what is transported in the "back seat" of NA migrations. Migrations are not "everything that is wrong with the world", and even help the depleted European welfare system by rejuvenating the workforce. The problem is what they bring with them.

In 2010, AQIM earned an average of US$4.5 million in kidnapping ransoms; in 2011, that number rose to US$5.4 million; and, in 2013, a total US$20-25 million was paid for four French hostages (Nossiter, 2012, Berthemete, 2013, Caryol and Roger, 2013, cited in Alda and Sala, 2013, p. 6).

Jihadist terrorists seem to prefer to charge traffickers when they cross the regions they control rather than being directly involved in trafficking. Organised crime provides terrorists with the resources they need, such as hostages, as long the "fair" price is paid, and terrorists will then demand ransoms for those hostages from their home States. Thus, if there is mutual interest, terrorists seem to tolerate/protect criminals, with the latter working for the benefit of the first. Therefore, Alda and Sala (2013, p. 8) state that in NA and the Sahel there is cooperation but not convergence between groups, although the latter may emerge through the proliferation of terrorist groups, and at such a time when the Jihadist theocratic ideology begins to lose its relevance.

The African Union and the UN Office on Drugs and Crime (UNODC) have been fighting organised crime in NA by developing multi-year plans that include the participation of Africa's Regional Economic Communities (RECs) such as the Economic Community of West African States and the Arab League, encouraging state initiatives and close cooperation at continental, regional, and subregional levels (UNODC, 2015b; UNODC, 2016b, pp. 43-44). In 2016, UNODC stated that the prevalence of informality in the region made Arab countries vulnerable to undetected money laundering activities, and launched the Regional Programme for the Arab States (2016-2021) to combat: organised crime; terrorism; corruption; illegal migration; counterfeiting; trafficking in cultural property, firearms, drugs and persons (UNODC, 2016b, p. 11). Figure 3 depicts some of the grey economy routes in NA, evidencing the importance of the programme.

Parallel economies drive out foreign investment and international support to both internal and external policies in the countries where they exist. Informality may also call into question the trustworthiness of official economic indicators such as unemployment, the workforce, consumption, etc. Furthermore, according to Schneider and Enste, policies based on unreliable indicators are ineffective (2000, p. 78) and broaden the range of choices available in the underground economy, luring in citizens and affecting a country's credibility. Legislation reforms and a more effective enforcement of the laws and regulations without, however, increasing them may help reduce the informal economy (Schneider and Enste, 2000, p. 86) and should be used as a solution to raise NA's credibility in the eyes of foreign investors and supporters.

The region's States must analyse their economic and financial policies. Granting loans to large companies without applying the same criteria to small enterprises drives the latter towards the informal sector, eroding formal and controlled investment. Furthermore, tax raise policies have an impact on workers and, combined with shortcomings in the social protection system, fosters inequality, fragments society, and encourages informality. Minimising all those factors entails analysing those policies, improving the identification of

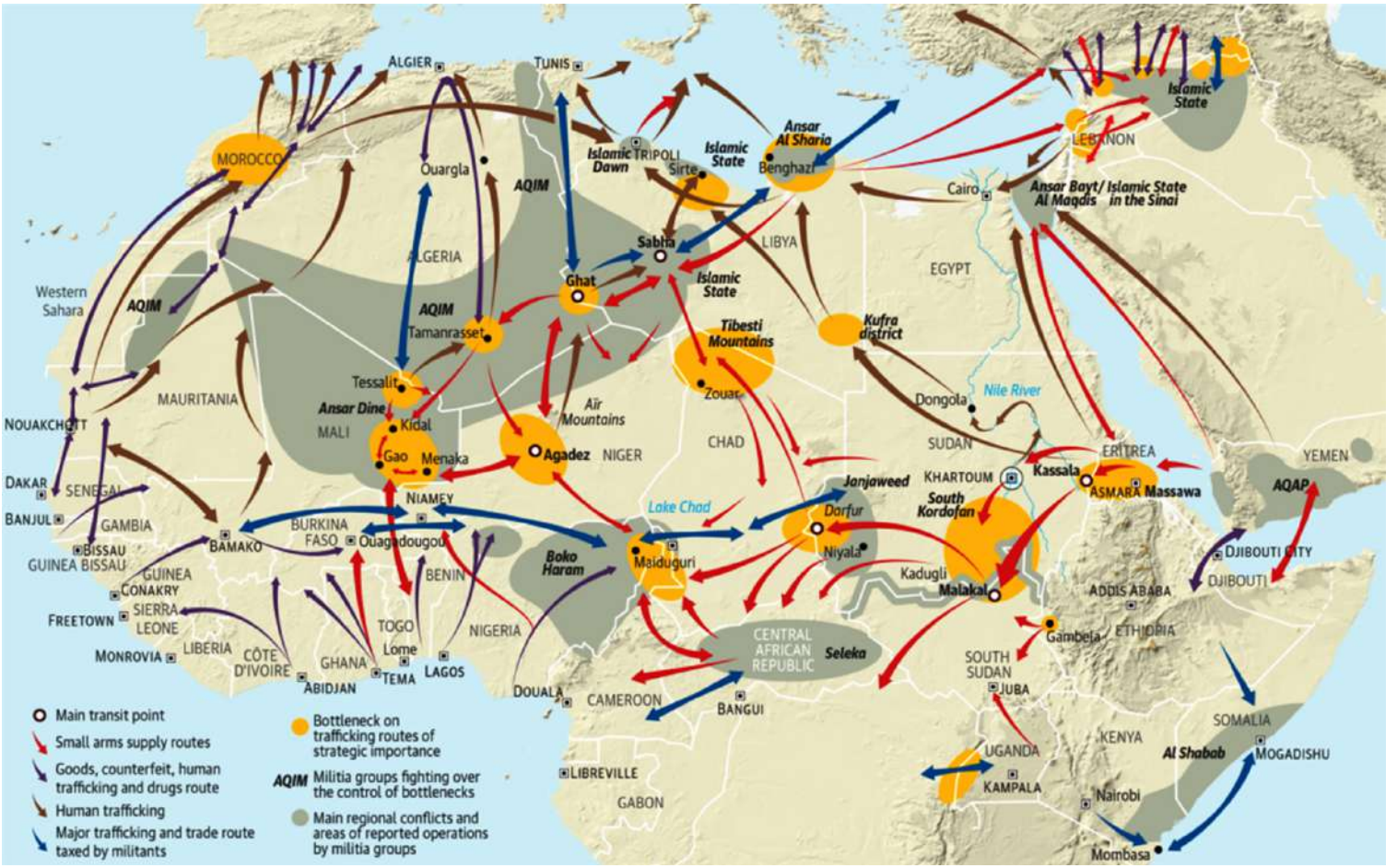


Figure 3 – Trafficking and economic threat routes.

Source: Retrieved from: <http://www.meltingpot.org/Benvenuti-ad-Agadez-capitale-africana-del-contrabbando.html>

existing segments of society and their place in the social security system, thus promoting social justice.

NA has a decision to make: should it support the development of the private sector and the creation of new jobs, or protect existing ones, notably in state enterprises, by ensuring control of core areas and of the population working there. The solution lies in the answer to the question: *By not promoting the private sector and by protecting the public sector, does the State guarantee the well-being of every citizen?* The solution is to strike a balance between the two sectors, as the State should support the initiatives of its citizens, thus decreasing exits into informal work.

Cutting working hours as an incentive to reduce unemployment is not a solution in NA, and may even increase the shadow economy (Schneider and Enste, 2000, p. 87), especially in the case of low wages. Flexibility of working hours according to worker preference may not be the solution in NA, either. It is a nice enough measure, but it implies changing mentalities and may come into conflict with tradition, and it can also create new opportunities for double employment in both the informal and the formal sectors.

In NA, states have taken advantage of the fight against terrorism to crack down on civil liberties, while corruption networks, which often fund terrorism, remain unscathed (TI, 2016, p. 15). Terrorism, organised crime and corruption must be combated but this should not serve as a shield to hide civil and political persecution. The fight against terrorism is one of the UN Sustainable Development Goals, alongside: eliminating abuse, exploitation, and various forms of trafficking; reducing illegal financial and arms flows; developing and reinforcing effective national institutions; promoting the rule of law (Goal 16); promoting decent work and employment for all, and equal pay for work of equal value; protecting labour rights and safe working environments; and strengthening financial capabilities to facilitate access to banking and work insurance (Goal 8) (UN, 2015, pp. 19-20 and 25-26). Should these goals be met in NA, the informal economy will regress and all will be able to enjoy a better standard of living. The problem is in getting States to comply.

Thus, the effects of the informal economy in the region can weaken and jeopardise the role of the State, its credibility and internal security, because: it destroys the formal economic fabric through unfair competition, polluting internal and external markets; it affects workers' rights; it attracts crime; it encourages illegal migration; it promotes movements that contest and usurp the role of the State; and it facilitates the conditions for recruitment by terrorist groups and terrorist actions. NA has long and porous borders, and the insecurity that results from the above effects can spread to the entire region. In order to minimise these risks, social, economic, and policy measures must be developed and implemented in an efficient manner, especially, but not only, by the State, with international organisations and RECs playing an important role, and society must be mobilised to comply with those measures.

Conclusions

The current reality in NA stems from years of poorly formulated state policies (especially economic policies). The region is characterised by: high poverty rates caused by an unequal distribution of wealth; demographic pressures exacerbated by immigration from sub-Saharan Africa and Asia; low levels of well-being and poor living conditions; a young, academically qualified, and unemployed population, with some young people waiting for a job (preferably in the public sector) for long periods of time; high rates of unemployment and insecure work with irregular wages; blurred boundaries between the formal and the informal sector; dangerous links between the informal sector, crime (mainly organised and international), and terrorism; high tax burdens but fragile welfare and citizen support systems (especially worker support); high corruption rates, even in the public sector; citizens' lack of trust in the role of the State; recognised or ad-hoc private groups or organisations that usurp the State's functions; high levels of bureaucracy and extensive legislation combined with insufficient enforcement of worker protection laws; imbalances between the public and private sectors, namely in the access to credit by large and small enterprises; low quality of production due to insufficient (or inexistent) and outdated technology, relying on intensive labour by a workforce lacking expertise and technical preparation but sometimes with university degrees. For all these reasons, citizens are driven and sometimes choose to participate in the informal economy. And with it come: poor social and working conditions; abuse by people who attempt to exploit unstable situations and the status quo of illegality that often reigns, often using criminal means; local crime or, in more critical cases, organised and/or international crime, which exploits the opportunities created by difficult circumstances and instability, especially among those who seek to better their lives through migration; slavery and other attacks on rights, in particular those of workers, and human rights in general. All this drives more citizens into informal work, believing it will be a temporary setback, but instead they remain in that precarious situation for the long term, sometimes for the rest of their lives. The informal economy is itself a determinant of the shadow economy. In NA, it is heterogeneous, involving workers and enterprises who are driven to it, attracted to it, or who chose to participate in it after weighing costs and benefits. It undermines a country's social and economic development and increases insecurity by fostering discontent among citizens, as well as mistrust and fear in neighbouring countries.

Shadow economies affect the economies of States and require integrated approaches that should not be based on extensive regulations but on their effective implementation and on the promotion of work with social and work safety conditions, fostering citizens' trust in the role of the State, leading to the recovery of the informal economy and its absorption into the formal economy. Reforming social security systems and the tax burden on workers and enterprises, combined with a credible judicial system may contribute to this. All these measures should be taken alongside with other, more security-oriented measures to help reduce the underground economy, such as: combating corruption and illegal migration; effective control of maritime borders and economic areas; the fight against slavery,

prostitution, human trafficking, drugs, firearms, and crime; the fight against militias and groups that claim to be security guardians, etc.

However, there are always two certainties in these "fights": that it is utopian, in today's world, to eradicate the illegal economy, which does not mean that it cannot be reduced to a minimum; that successfully combating the informal economy goes beyond coercion, repression, and state violence. Victory in this fight can only be achieved by getting citizens involved and convincing them to say "no" to the informal economy and "yes" to decent work, and it is up to the States and institutions that fight for a fairer, safer, and more equitable labour market to gather the lessons learned and show how that goal can be achieved, as UNODC and ILO have done, in particular with the resolution on "Decent Work and the Informal Economy"[31] adopted in June 2002 at the 90th Session of the International Labour Conference, or with Recommendation No. 204 on the "Transition from the Informal to the Formal Economy"[32] adopted in June 2015 at the 104th Session. If NA States have the courage to put those resolutions into practice, insofar as possible, this would greatly reduce the region's informal market. However, under current conditions, NA may find it "useful" to tolerate some form of informal labour and economy, as long as it is not tainted by exploitation or by national or transnational crime, at least while governments lack the public policies to secure decent work for every citizen.

The above conclusions provide an answer to our research question, which we recall here, as we come to the end of our paper: "**How can we help minimise the effects of the informal economy on security in North Africa?**"

Works cited

Alda, E. e Sala, J., 2013. Links Between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1):27. [Online]. Ontario: Centre for Security Studies. Retrieved from: <http://www.secgovcentre.org/csg-contact-us/>, [Accessed 24 September 2017].

Alexander, Y., 2016. Terrorism in North Africa and the Sahel in 2015: Seventh Annual Report, [pdf]. Arlington: Inter-University Center for Terrorism Studies. Retrieved from: <http://www.potomacinstitute.org/images/TerrNASahel2015.pdf>, [Accessed 17 June 2017].

AfDB et al., 2016. African Economic Outlook 2016 – Sustainable Cities and Structural Transformation. *African Economic Outlook*, [Online]. Paris: OECD-Publishing. Retrieved from: <www.africaneconomicoutlook.org/en/theme/sustainable-cities-and-structural-transformation>, [Accessed 17 May 2016].

[31] Retrieved from: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf.

[32] Retrieved from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_377774.pdf. The recommendation sets three goals to combat the informal economy: the transition of workers and economic units from the informal to the formal economy; the prevention of informalisation of formal economy jobs; and the creation, preservation, and sustainability of enterprises and decent jobs in the formal economy.

Al-Arian, A., 2014. A State Without a State: The Egyptian Muslim Brotherhood's Social Welfare Institutions. In: Lynch, M. (Dir), 2014. *Islam in a Changing Middle East: Islamic Services*, [pdf]. Washington DC: George Washington University. Retrieved from: <http://pomeps.org/wp-content/uploads/2014/10/POMEPS_Studies_9_SocialServices_web.pdf>, [Accessed 28 May 2016], 7-9.

Allum, F. and Kostakos, P., 2010. Introduction - Deconstruction in progress: towards a better understanding of organized crime?. In: Allum, F. et al., 2016. *Defining and Defying Organized Crime: Discourse, perceptions and reality*. New York: Routledge, 1-12.

Angel-Urdinola, D. e Tanabe, K., 2012. Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region. SP Discussion Paper n. 1201. *The World Bank*, [pdf]. Washington DC: IBRD-IDA. Retrieved from: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1201.pdf>, [Accessed 9 May 2016].

CIA, 2011. *The World Factbook*, [Online]. Washington DC: CIA. Retrieved from: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2011/>, [Accessed 9 March 2016].

CIA, 2016. *The World Factbook*, [Online]. Washington DC: CIA. Retrieved from: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2011/>, [Accessed 7 March 2016].

CIA, 2017. *The World Factbook*, [Online]. Washington DC: CIA. Retrieved from: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>, [Accessed 9 August 2016].

Dell'Anno, R., 2003. *Estimating the Shadow Economy in Italy: a Strutural Equation Approach-Working Paper Nº 2003-07*, [Online]. Aarhus C: Aarhus University. Retrieved from: <ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/03/wp03_07.pdf, [Accessed 9 May 2016].

DoS, 2015. *Trafficking in Persons Report – July 2015. US Department of State*, [Online]. Washington DC: US DoS. Retrieved from: <www.state.gov/documents/organization/245365.pdf, [Accessed 27 May 2016].

Favaro, M., 2008. Globalização e transnacionalidade do crime. *Compedi*, [pdf]. Anais do XVII Congresso Nacional do COMPEDI, Brasília, novembro de 2008. Retrieved from: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasilia/08_788.pdf>, [Accessed 30 April 2016].

Friedman, E. et al., 1999. Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries. *Social Science Research Network*, [Online NY: SSRN. Retrieved from: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=194628>, [Accessed 8 May 2016].

Frontex, 2016. *Trends and Routes*, [Online]. Warsaw: Frontex. Retrieved from: <http://frontex.europa.eu/>, [Accessed 8 May 2016].

Hanlon, Q. and Herbert, M., 2015. *Border Security Challenges in The Grand Maghreb*. Washington: United States Institute of Peace. ISBN. 978-1-60127-298-8.

ILO, 2002. Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (Geneva, June 2002). *International Labour Organization*, [pdf]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/res.pdf>, [Accessed 8 April 2016].

ILO, 2012. Employment for Stability and Socio-Economic Progress in North Africa. *International Labour Organization*, [pdf]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2012/112B09_112_engl.pdf>, [Accessed 19 March 2016].

ILO, 2014. World of Work Report. *International Labour Organization*, [pdf]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf>, [Accessed 10 May 2016].

ILO, 2015a. Informal economy- Ways out of informality: How a new ILO standard tackles the informal economy trap. *International Labour Organization*, [Online]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_377771/lang--en/index.htm>, [Accessed 6 April 2016].

ILO, 2015b. KILM 8: Employment in the informal economy. *International Labour Organization*, [pdf]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_422437.pdf>, [Accessed 9 April 2016].

ILO, 2015c. Key Indicators of the Labour Market 2015. *International Labour Organization*, [Online]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/WCMS_424979/lang--en/index.htm>, [Accessed 9 April 2016].

ILO, 2016. World Employment Social Outlook. *International Labour Organization*, [pdf]. Geneva: ILO. Retrieved from: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443480.pdf>, [Accessed 9 May 2016].

IOM, 2016. *Actualización sobre la información en el Mediterráneo-10 Mayo 2016*, [Online]. Geneva: IOM. Retrieved from: <http://missingmigrants.iom.int/>, [Accessed 4 May 2016].

Kassem, T., 2014. Formalizing the informal economy: a required state regulatory and institutional approach Egypt as a case study. *International Journal of Humanities and Social Sciences*. Vol.4, Issue 1, pp. 27-48, [pdf]. Alexandria: IASET. Retrieved from: <http://www.aast.edu/pheed/staffadminview/pdf_retreive.php?url=50535_77_17_Formalizing%20the%20Informal%20Economy.pdf&stafftype=staffpdf>, [Accessed 2 May 2016].

Leon, A., 2007. *The Disruption of International Organised Crime*. Aldershot: Ashgate.

McCarthy, D., 2011. *An Economic History of Organized Crime: a National and Transnational Approach*. London: Routledge.

MWN, 2016. *High in the Rif, Morocco's kif culture thrives*, [Online]. Rabat: MWN. Retrieved from: <http://www.undrugcontrol.info/en/newsroom/latest-news/item/6518-high-in-the-rif-moroccos-kif-culture-thrives>, [Accessed 4 May 2016].

PNUD, 2015. Relatório do Desenvolvimento Humano 2015. *Human Development Reports*, [pdf]. New York: PNUD. Retrieved from: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_pt.pdf>, [Accessed 15 March 2016].

PNUD, 2016. Human Development Report 2016: Human Development Report 2016: *Human Development Reports*, [pdf]. New York: PNUD. Retrieved from: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>, [Accessed 9 August 2017].

Schneider, F. and Enste D., 2000. Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVIII (March 2000), [pdf]. Linz: Johannes Kepler University Linz. Retrieved from: <http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/Schneider/files/publications/JEL.pdf>, [Accessed 11 May 2016].

Subrahmanyam, G. and Castel, V., 2014. Labour market reforms in post-transition North Africa. *African Development Bank Group*, [pdf]. Abidjan: ADBG. Retrieved from: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_Labour_market_reforms_in_post-transition_North_Africa.pdf>, [Accessed 17 May 2016].

TI, 2016. *Corruption Perception Index*, [Online]. Berlin: TI. Retrieved from: <http://www.transparency.org/>, [Accessed 04 May 2016].

UN, 2015. Res.70/1, 21Oct2015, General Assembly – Transforming our world: the 2030 Agenda Sustainable Development. *UN*, [Online]. New York: UN Retrieved from: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>, [Accessed 29 May 2016].

UNODC, 2013. *Transnational Organized Crime in West Africa*. [pdf]. New York: UNODC. Retrieved from: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013.EN.pdf>, [Accessed 27 September 2017].

UNODC, 2015a. *World Drug Report*, [pdf]. New York: UNODC. Retrieved from: <https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf>, [Accessed 4 May 2016].

UNODC, 2015b. *UNODC (May 2014-April 2015)*, [pdf]. New York: UNODC. Retrieved from: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/unsystemfolder/2015/unodc2015.pdf>, [Accessed 22 August 2017].

UNODC, 2016a. *Organized Crime*. [Online]. New York: UNODC. Retrieved from: <https://www.unodc.org/unodc/pt/organized-crime/index.html#what_organized_crime>, [Accessed 9 May 2016].

UNODC, 2016b. *Regional Programme for the Arab States (2016-2021)*, [Online]. New York: UNODC. Retrieved from: <http://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica//Regional-Programme-doc/Regional_Programme_for_the_Arab_States_2016-2011.pdf>, [Accessed 4 August 2017].

Artigo recebido em agosto de 2017 e aceite para publicação em outubro de 2017

O ESPAÇO DO ATLÂNTICO E OS PRINCIPAIS DESAFIOS À SEGURANÇA

THE ATLANTIC SPACE. MAIN CHALLENGES TO SECURITY

Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia
Tenente-Coronel (Reserva)
Doutor em História Contemporânea
Agregação em Relações Internacionais
Professor Associado com o grau de Agregação da Universidade Católica de Lisboa
1646-023 Lisboa
Investigador Convidado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar
1449-027 Lisboa
franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.pt

Resumo

Neste artigo procura-se mostrar que a centralidade do Atlântico continua a ser uma realidade, sobretudo pela manutenção da importância geoeconómica da Europa comunitária, pelo novo dinamismo do link transatlântico, mas sobretudo pelo interesse mostrado pelos poderes emergente e re-emergentes no Atlântico Sul. Neste Espaço manifestam-se diversas ameaças e desafios à segurança internacional que são aqui brevemente analisadas, bem como a resposta possível dada pelas organizações internacionais com políticas e práticas consequentes para a região.

Palavras-chave: Geopolítica, Atlântico, ameaças e desafios; organizações internacionais.

Abstract

This paper seeks to show that the centrality of the Atlantic continues to be a reality, above all, by maintaining the geo-economic importance of the European Community, by the new dynamism of the transatlantic link but mainly by the interest shown by emerging and re-emergent powers in the South Atlantic. There are several threats and challenges to

Como citar este artigo: Gracia, F., 2017. O Espaço do Atlântico e os Principais Desafios à Segurança. *Revista de Ciências Militares,* novembro, V(2), pp. 71-93.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

international security that are briefly analyzed here, as well as the possible response given by international organizations with consistent policies and practices for the region.

***Keywords**: Geopolitics, Atlantic, threats and challenges, international organisations.*

Introdução

Apesar de hoje em Relações Internacionais e em Geopolítica ser comum afirmar-se que houve uma transição da centralidade do poder político e económico da área euro-atlântica para a região da Ásia-Pacífico (Nye, 2014; Biscop, 2015), ficando o Espaço do Atlântico secundarizado, no nosso ensaio procuraremos mostrar que antes pelo contrário, que há sim uma reafirmação deste último Espaço não só pela manutenção da importância geoeconómica da Europa comunitária e pelo ainda dinâmico *link* transatlântico mas sobretudo pelo interesse mostrado pelos poderes emergente e re-emergentes no Atlântico Sul.

Neste imenso Espaço, considerado durante décadas como relativamente pacífico em termos militares, manifestam-se diversas ameaças à segurança transnacional que colocam inúmeros desafios quer aos países sobreanos quer às organizações internacionais com interesses e políticas consequentes para o Atlântico, situação que analisamos neste ensaio.

1. O Espaço do Atlântico

O espaço do Atlântico de um ponto de vista geográfico engloba 86 milhões e 560 mil quilómetros quadrados, ou seja cerca de 24% da superfície da terra, abrangendo 65 países (30 países nas Américas, 11 na Europa e 24 em África) (Correia, 2010), todos eles muito heterogéneos do ponto de vista politico, económico, militar, social e cultural.

Esta imensa massa de água que liga o Pólo Norte à Antártida integra o Golfo do México, os Mares do Norte, Báltico, Caribe, Negro e Mediterrâneo, sendo possível considerar seis acessos: dois a norte (nordeste e noroeste), dois ao centro (Canal do Panamá e Estreito de Gibraltar) e dois ao sul (passagem Drake, Cabo da boa esperança), tendo a sua menor largura entre Natal (Brasil) e Freetown (Serra Leoa).

O vasto espaço da Bacia do Atlântico é marcado por uma acentuada heterogeneidade mas ao mesmo tempo por crescente fatores de interdependência. Neste espaço encontramos uma comunidade de partilha de valores como a democracia e o comércio livre, que coexistem com tradições políticas, económicas, sociais e culturais diferenciadas nas diversas regiões e países (Grevi, 2016). No espaço do Atlântico encontramos diferentes níveis de desenvolvimento económico, de estabilidade institucional e de segurança, de ideologias, de clivagens religiosas, de organização familiar e da interpretação de valores como o dos Direitos Humanos.

Ao nível dos regimes e sistemas políticos verificamos que no espaço do Atlântico, a maioria dos países são democracias, mais precisamente 62 democracias, 12 regimes considerados

híbridos e 7 regimes autoritários (Gratius, 2015); na Europa predominam os regimes democráticos (88% dos países), sendo em menor valor percentual na América (apenas 2/3 dos países) e na África Atlântica apenas 20% dos países são considerados democracias, 43% autocracias e 37% regimes híbridos (Gratius, 2015)[1].

Do ponto de vista geopolítico, o Atlântico Norte é mais homogéneo que os Atlântico médio ou Sul, caracterizando o designado Ocidente, comunidade de partilha de valores comuns.

Neste imenso espaço os arquipélagos da Macaronésia (Açores, Canárias, Cabo Verde e Madeira), devido ao poder funcional que a geografia lhes concede e que potencia diversas pertenças, acabam por desempenhar um papel integrador entre o Norte e o Sul e ligações múltiplas e cruzadas através das diversas organizações como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), a União Europeia (UE), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS), a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

As duas maiores economias do mundo, União Europeia e EUA localizam-se no espaço do Atlântico, dando logo à partida a este imenso espaço uma importância geoeconómica e geopolítica de destaque na cena mundial.

A interdependência económica e de investimentos na bacia do atlântico têm sido crescentes desde o início do século. A sua intensidade é variável dado que há grande diversificação e diferenciação de economias. Entre a América do Norte e a Europa o comércio conta para 40% do total que cruza o Atlântico, seguido do comércio UE-África (21%) e entre o Norte e Sul e América Central (18%) (Grevi, 2016).

A Figura 1 representa o tráfego de navios nas diversas linhas de comunicação marítimas existentes, verificando-se uma maior densidade entre os dois polos de desenvolvimento no Atlântico Norte, EUA e Europa, o que espelha a dinâmica comercial entre as duas margens, mas também podemos verificar um significativo tráfego marítimo Sul-Norte, sendo exemplo o expresso na figura, que retrata a densidade de tráfego entre o Brasil e o resto do mundo.

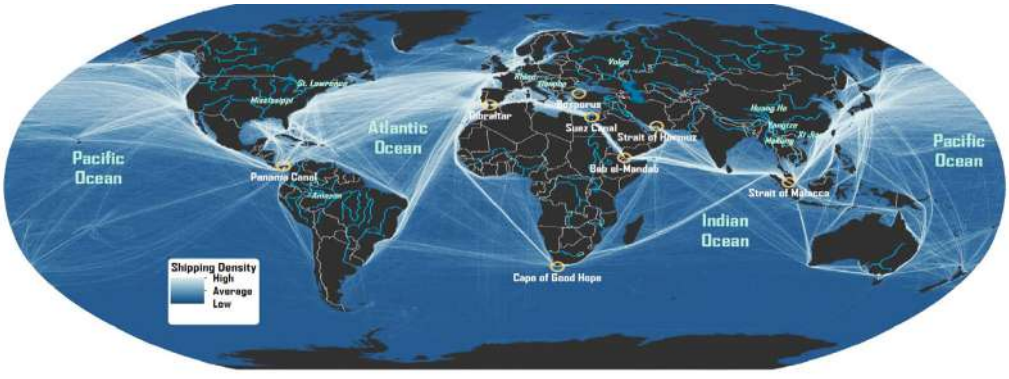


Figura 1 – Domínios da circulação marítima

Fonte: Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf>.

[1] Sobre estes dados estatísticos podemos aprofundar em https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016

O tráfego marítimo nas Linhas de Comunicações da costa brasileira contabiliza em média 359 navios mercantes diários (NM/d) e movimenta, anualmente, mais de 350 mil milhões de dólares (Guerra, 2011).

Apesar da expressão numérica significativa, o Atlântico Sul ainda é considerado um oceano de trânsito (Correia, 2010), e as principais rotas são ao longo da costa americana e africana. Devemos no entanto salientar que as principais rotas na direção Sul-Norte cruzam o equador geopolítico e passam próximo aos arquipélagos da Macaronésia, o que realça a sua importância.

O Espaço do Atlântico possui naquilo que podemos considerar o seu sistema de energia, uma grande parte das reservas fósseis não exploradas, incluindo 40% do petróleo, 20% do gás natural e 40% de carvão (BP, 2015), contando ainda com 67% das reservas tecnicamente recuperáveis de *shale gas*, 77% da capacidade instalada de energia solar; 64% da energia eólica e 59% da energia geotermal (Kraemer e Stefes, 2016).

As maiores reservas provadas de petróleo estão concentrados nas Américas, nomeadamente na Venezuela e no Canadá, que atualmente detêm a primeira e a terceira maior reserva de petróleo provada, estimadas em 1297 e 167 mil milhões de barris respetivamente (Leté, 2015, p. 5). No Brasil, por exemplo, as reservas de petróleo serão cerca de 46 mil milhões de barris, sendo possível, que a quantidade de petróleo alcance 70 a 100 mil milhões de barris, além de grande volume de gás (Hanson, 2008).

Na África Atlântica, nomeadamente na região do Golfo da Guiné a produção de petróleo representa cerca de 16% por cento da produção mundial. Aqui lidera a Nigéria com 40 mil milhões de barris de reservas provadas, seguida de dois países da CPLP, Angola e a Guiné-Equatorial com cerca de 13 mil milhões de barris e 1,7 mil milhões de barris de reservas provadas, respetivamente (Leté, 2015, p. 5). Nesta instável região quase todos os campos petrolíferos estão localizados *offshore*, o que lhes garante alguma segurança da instabilidade que assola a área continental (Guedes, 2012). Esta região inclui também a Bacia do Congo (segundo maior conjunto hídrico e florestal do mundo, depois da Amazónia), que cobre perto de dois milhões de quilómetros quadrados.

Depois temos ainda as recentes descobertas de reservas de petróleo e de gás de xisto. Das dez maiores reservas de petróleo de xisto, cinco estão na bacia do Atlântico (Argentina, Canadá, EUA, México Venezuela), e no gás de xisto lideram os EUA com 24405 mil milhões de m3, a Argentina com 21914 mil milhões de m3 e o México com 19281 mil milhões de m3 de reservas provadas (*US Energy Information Administration*).

Com base no até agora exposto podemos inferir que o Espaço do Atlântico tem todas as condições para ser o líder na produção e exportação de energia, alterando-se as tradicionais correlações de poder. Esta situação pode-se transformar numa "forma objectiva de exercer influência geopolítica, tão singular como potencialmente decisiva naquilo que pode ser considerado como a ascensão silenciosa do Atlântico na política internacional" (Lima, 2016).

2. Ameaças à Segurança

No Atlântico também se manifestam diversas ameaças à segurança transnacional, sendo que neste ensaio consideramos as seguintes[2]:

- Fracasso do Estado;
- A convergência entre as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT), os diversos tráficos ilícitos e o terrorismo;
- A Pirataria marítima;
- Disputas na fronteira marítima.

Estas ameaças não devem ser interpretadas isoladamente, dado que consideramos existir entre elas uma interdependência e um inter-relacionamento intrínseco, a linha de fronteira entre uma tipologia e outra é muito ténue, sendo frequente surgirem combinações entre elas.

2.1. Fracasso do Estado

Das ameaças elencadas consideramos a mais gravosa a debilidade do Estado uma vez que pode e deve ser relacionada com as outras ameaças, pois, não podendo afirmar a sua soberania sobre a totalidade do seu território, os Estados ficam permeáveis a que dentro de si germinem e se desenvolvam outras ameaças à segurança transnacional (Garcia e Ferro, 2013).

Na Bacia do Atlântico verificamos a existência de uma multiplicidade de unidades políticas em situação de fragilidade (fracas, falhadas ou colapsadas). Segundo o índice da *Fund For Peace* de 2016, são 12 as unidades políticas nesta situação, das quais 11 são em África e uma nas Caraíbas, o Haiti.

A fragilidade do Estado está estreitamente relacionada com a conflitualidade regional. São inúmeros os conflitos que assolam o espaço do Atlântico, e apenas para citar os mais relevantes: no Médio-Oriente temos o persistente problema israelo-palestiniano, a guerra civil na Síria e no Iraque, onde o *Daesh* se afirma como fenómeno subversivo à escala global; na Europa subsistem os problemas com a Rússia devido à situação na Ucrânia e na Geórgia; na Turquia além das convulsões internas, há as recorrentes questões cipriota e curda.

O Continente Africano tem sido palco no último meio século de uma violência estrutural permanente, mantendo em 2015, segundo o Barómetro da Conflitualidade, publicado pelo *Heidelberg Institute for International Conflict Research*, cerca de metade dos conflitos de alta

[2] Bruno Lété (2015) considera apenas três as ameaças emergentes no Espaço do Atlântico: *The convergence between trafficking, organized crime and terrorism spurs instability; Piracy endangers the Atlantic's expanding maritime transportation network; The vulnerability of the critical energy infrastructure jeopardizes regional security. Por outro lado, Inês Sousa (2014) no seu trabalho Maritime Territorial Delimitation and Maritime Security in the Atlantic*, considera sobretudo a pirataria e aborda as questões das delimitações fronteiriças.

violência ocorridos no mundo[3]. Na África atlântica permanece ainda a questão do estatuto do Sahara Ocidental, os conflitos internos na Líbia e no Mali e todas as manifestações de instabilidade e insegurança no Sahel; destacamos ainda toda a conflitualidade na Nigéria, quer em torno do Delta do Níger quer com o *Boko Haram* e não podemos deixar de referir o desastre humanitário na República Democrática do Congo onde a violência é endémica.

2.2. A convergência entre as Organizações Criminosas Transnacionais, os diversos tráficos ilícitos e o terrorismo

As Organizações Criminosas Transnacionais (OCT), com as verbas geradas, adquirem um nível de poder que compete com o dos Estados da região. Exprimem esse poder pela capacidade para criar diversas formas de instabilidade nos países onde operam, instabilidade de amplo espectro, da social a económica, da política à psicológica. Ao mesmo tempo, tentam conquistar indiretamente o poder político pela corrupção dos seus órgãos de soberania e dos seus funcionários, com a finalidade de intimidar o poder instituído e, desta forma, de garantirem uma completa liberdade de ação para as suas atividades criminosas. Esta situação debilita ainda mais as fracas estruturas do Estado.

Segundo o Gabinete das Nações Unidas para o crime e a droga, o custo do crime organizado transnacional é estimado em cerca de 3,6% da economia global e só a lavagem de dinheiro custa pelo menos 2% do produto interno bruto global a cada ano[4].

Na margem ocidental do Atlântico destacamos a violência criminal dos cartéis da droga e os milhares de mortes causadas pela sua atuação[5]. Países como a Guatemala, as Honduras ou o México debatem-se para conter os elevados níveis de criminalidade violenta que afeta a autoridade do Estado (Grevi, 2016).

Um dos principais tráficos a que as OCT se dedicam é o da Cocaína produzida na Colômbia, no Perú e na Bolívia e que se destina sobretudo aos EUA e à Europa, estando no entanto o consumo na América do Sul, particularmente no Brasil a aumentar[6].

Na África Ocidental, uma região onde a maioria dos países se encontra entre os mais pobres do mundo, o tráfico de cocaína é avaliado em centenas de milhões de dólares[7]. As redes do tráfico de estupefacientes muitas vezes aproveitam as debilidades estruturais de

---

[3] Sobre a análise efetuada neste relatório podemos aprofundar detalhadamente em *Conflict Barometer 2015. Disputes, non-violent crisis, violent crisis, limited wars, wars*. Nº 24. Heildelberg.

[4] Sobre este assunto podemos detalhar no relatório de 2011 da UNODC *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes Research Report*.

[5] Segundo o relatório Global Burden of Armed Violence de 2015, publicado pelo *The Geneva Convention on Armed Violence and Development*, a América Central e do Sul, o Caribe e a África do Sul lideram o número em mortes violentas.

[6] No *World Drug Report* de 2017, que está organizado em cinco volumes podemos encontrar diversos dados estatísticos sobre produção, tráfico implicações políticas, consequências da oferta, uso e saúde das drogas, cultivo, produção e consumo de cocaína, opiáceos e cannabis e uma análise detalhada do mercado mundial de drogas sintéticas, sendo o quinto volume exclusivamente dedicado ao nexo entre o problema da droga, o crime organizado, os fluxos financeiros ilícitos, a corrupção e o terrorismo. Disponível em https://www.unodc.org/wdr2017/index.htmlDE.

[7] *World Drug Report* 2017.

países como a Guiné-Bissau e, com o beneplácito das elites dirigentes locais acabaram por transformar a região num significativo centro de trânsito para a rota de distribuição da Europa[8].

No relatório de 2014 da *West Africa Commission on Drugs* são apresentados dados relativos a 2010 que revelam que nesse ano a maior parte do fluxo da cocaína oriunda da América Latina para a África Ocidental atravessou o arquipélago de Cabo Verde, um dos principais pontos de trânsito entre a América Latina e o continente africano, de onde se dirigiu para a costa atlântica da região (Santos, 2014).

Neste tráfico que também engloba a porosa região Sahara-Sahel, não são só as OCT que estão envolvidas. As tendências mostram que grupos extremistas ou redes terroristas também estão envolvidos de forma independente ou em cooperação com o crime organizado. Nesta região os diferentes grupos subversivos mantêm ligações económicas e simbióticas com tribos Tuaregues e Berberes, colaborando no tráfico de vários produtos e, sobretudo, na cobrança de impostos sobre estes tráficos, como é exemplo o movimento de trabalhadores não documentados, especialmente da Nigéria, Burkina Faso e Gana (Harmon, 2015), ou como é o caso da *Al-Qaida no Maghreb* (AQUIM) ou mais a sul, do *Boko Haram*, de quem também há indicação de envolvimento com o tráfico de droga ou pelo menos com a proteção dos traficantes[9], tendo como objetivo fundamental financiar as suas operações ou contrabandear terroristas ou materiais terroristas para um país alvo.

Um outro tráfico de extrema importância que é controlado pelo crime organizado é o das armas ligeiras que, de acordo com o *Council on Foreign Relations* (2013), é estimado representar um negócio global de mil milhões de dólares por ano. Estas armas vão depois alimentar quer o crime quer as diversas guerras do caos um pouco por todo o planeta, com as consequências para a estabilidade e segurança internacional, mas e sobretudo para a segurança humana.

Curioso notar que as OCT que operam por exemplo na África atlântica, numa procura da conquista das populações, assumem algumas formas de responsabilidade social, substituindo-se ao Estados na construção de estradas, escolas e hospitais.

A tudo isto, em África acrescem as disparidades económicas e o exponencial crescimento demográfico. Este caldo de cultura na Costa Ocidental africana desperta fatores que acabam por fomentar a imigração irregular, forçando as populações a deslocarem-se na procura de segurança e bem-estar.

O fator migratório (como elemento gerador de tensão e de alguma instabilidade), com o fluxo orientado predominantemente para os países do Ocidente, onde as novas comunidades que se instalam dificilmente são integradas nas sociedades locais, potencia o acréscimo

[8] Sobre este assunto podemos detalhar no relatório de 2014 da *West Africa Commission on Drugs*, onde se analisa a transformação da Guiné-Bissau num grande centro de distribuição de droga na Africa Ocidental.

[9] Sobre estes dados podemos aprofundar no volume cinco do já referido *World Drug Report* de 2017. Também obtemos dados muito interessantes em *U.S. Agency for International Development* (2013) – *The development response to drug trafficking in Africa: a programming guide. Washington.*

de desencantados e de potenciais filiados e combatentes pela alternativa apresentada pela subversão global.

A imigração irregular, da qual as OCT se aproveitam, conduz à exploração da miséria humana. Vejam-se as situações dramáticas daqueles que procuram no eldorado europeu uma miséria doirada. Nas *pateras* que se dirigem para a margem norte do mediterrâneo ou para as Canárias encontramos pessoas de todo o Continente africano. Vem sobretudo da África Ocidental, mas também do Sudão, Chade, Corno de África e mesmo da África Austral. Estes imigrantes na busca de segurança e bem-estar correm enormes riscos de vida. Muitos dos que não conseguem permanecem nos países de trânsito, que se transformam em destino. Chegam a ficar anos e a fasear a sua "operação de salto", o que lhes permite também terem diversos empregos informais durante a viagem, que lhes assegurará o pagar da etapa seguinte (IOM, 2005).

2.3. Pirataria marítima

A pirataria marítima não é um fenómeno novo. As suas origens remontam há milhares de anos, tendo-se verificado a sua generalização a todos os pontos do planeta a partir do século XV, no momento em que se iniciaram as trocas comerciais por via marítima entre os novos territórios descobertos e as metrópoles, bem como entre o oriente e o ocidente.

No nosso século o fenómeno ressurge com novo vigor sobretudo no estreito de Malaca e, entre 2008 e 2011 no corno de África sendo que a sua manifestação atual mais vigorosa com interesse para o nosso ensaio incide na região do Golfo da Guiné[10]. Com muito menor expressão indicamos como segundo *hotspot* para pirataria na bacia do Atlântico, a costa da América do Sul e as águas do Caribe. Contudo, os eventos relatados nas margens do Brasil, Perú, Equador e Venezuela, ou em torno de campos petrolíferos *offshore* na América do Sul são considerados sobretudo assaltos à mão armada contra-navios e não pirataria[11].

Para Bruno Lété (2015) a pirataria marítima *"is the biggest threat against open and secure maritime transportation routes in the Atlantic Ocean"*. No espaço do Golfo da Guiné a pirataria constitui um exemplo claro de ameaça que pode colocar em causa a segurança económica e energética ocidental, pois aquela atividade criminosa persistente impede a livre circulação de mercadorias nas linhas de comunicação marítima.

A pirataria que se manifesta hoje na região do Golfo da Guiné contabiliza entre 2002 e 2012, 600 ataques, afetando severamente a economia local e as atividades portuárias (Grevi, 2016). Em 2012, o governo nigeriano estimava que 400.000 barris fossem roubados diariamente (Chatam House, 2013).

Em 2016 o aumento da violência no mar nesta região foi significativo, em contraste

[10] Sobre este tema podemos consultar o livro de Levin, John-Clark; Pitney, John (2014) – *Private Anti-Piracy Navies: How Warships for hire and Changing Maritime Security*. Lexington Books. Maryland, e em português destacamos a obra de Guedes, Henrique (2015) – *A Pirataria Marítima Contemporânea – as duas últimas décadas*. Revista de Marinha. Lisboa.

[11] Sousa (2014) e Guedes (2014) nas obras citadas detalham sobre as diferenças jurídicas destas situações.

com os dados globais de pirataria e assalto à mão armada contra navios, que diminuíram significativamente. O *International Maritime Bureau* (IMB) registrou 55 ataques ou tentativas de ataque no Golfo da Guiné, região onde ocorreram mais da metade dos sequestros e resgate nesse ano, com 34 marinheiros sequestrados de um total de 62 em todo o mundo, sendo o Delta do Níger a zona com maior incidência de ataques, (26%). Este aumento segue-se um período em que se acreditava que o fenómeno estava a regredir na região dado um declínio gradual nos ataques de embarcações na área entre 2013 e 2015[12].

A forma de atuação dos piratas na África Ocidental diferencia-se muito da que ocorre no corno de África onde essencialmente os piratas, com apoio das instituições informais locais capturam navios e tripulação e solicitam um resgate. No Golfo da Guiné, atuam com apoio de diversas instituições e seus funcionários, de forma a obterem localização dos navios, horários, tipo de carga e mesmo, no momento decisivo "fecharem os olhos" e deixarem o navio e tripulação assaltado à sua sorte. Aqui, a carga dos navios, por norma, é roubada e transferida para outos navio, sendo posteriormente armazenada e colocada no mercado internacional, situação que induz a complexidade da operação bem como dos apoios e corrupção das instituições e autoridades locais (Hastings e Phillips, 2015)[13].

Tradicionalmente apontam-se como estando na origem da pirataria causas de desordem político económica e fraqueza institucional, ou a pesca ilegal e não regulamentada, pelo que o apelo para a pirataria decorre em grande parte da pobreza, e onde as capacidades do poder formal para fazer face ao fenómeno são muito débeis (Hastings e Phillips, 2015)[14]. No que ao Golfo da Guiné diz respeito, Hasan e Hassan (2016) apontam como estando na origem e causas da pirataria: a fraqueza legal e jurisdicional; o fato de existir uma geografia favorável; o débil financiamento para a capacitação das forças e serviços de segurança; o conflito e a desordem; a prometida recompensa material; um ambiente político e legal, permissivos; a aceitação cultural; a pesca ilegal; a degradação do ambiente e o fácil acesso a armamento[15].

Os atos de violência no mar do Golfo da Guiné encerram em si um pesado fardo político, securitário e económico às escalas local, regional e mesmo global. Estima-se que o seu custo económico seja muito significativo, pois além dos resgates ou perdas pelo roubo, devemos contabilizar, entre outros, os prémios de seguros que são agravados, os encargos com novos equipamentos de segurança, o custo indireto nas economias locais, o empenho

[12] De acordo com os números do IMB, os ataques na região caíram de 52 incidentes em 2013 para 41 incidentes no ano seguinte, ou seja 21%, e para 31 incidentes em 2015, ou seja decaíram mais 24%. Podemos obter dados estatísticos atualizados em: https://www.safety4sea.com/imb-reports-decline-in-piracy-numbers-in-first-half-of-2017/

[13] Justin Hastings e Sarah Phillips (2015) têm um importante estudo intitulado *Maritime Piracy business netwoks ad institutions in Africa*, onde fazem uma análise comparativa entre a pirataria no corno de África e no Golfo da Guiné, salientando os diferentes apoios institucionais, formais e informais existentes, e caraterizando detalhadamente o *modus operandi* dos piratas.

[14] Timothy Walker (2013) apresenta dados segundo os quais no Golfo da Guiné a Pesca ilegal está estimada em 37% das capturas totais.

[15] Para aprofundar estes tópicos devemos consultar o texto de Hasan, Sayed; Hassan, Daud (2016) – *Currente arrangements to combat piracy in the Gulf of Guinea Region: an evolution*. *Journal of Maritime Law & Comerce*, Vol. 47, N.º 2, April., pp. 171 – 217.

de forças navais, o que, de acordo com o relatório da *One Earth Future Foundation* de 2014, se pode estimar em cerca de mil milhões de dólares ano[16].

As ações violentas também se fazem sentir nos ataques às infraestruturas energéticas críticas. Na região em análise são sobretudo levadas a cabo pelo movimento independentista do Delta do Níger (MEND), tendo-se registado o maior número de ataques a plataformas *offshore* no mundo (Léte, 2015), provocando estragos de milhares de milhões de dólares, o derrame de petróleo e todo o consequente desastre ambiental, bem como o destabilizar dos preços da própria energia e ainda o desinvestimento por parte das multinacionais.

Os ataques a infraestruturas energéticas críticas fazem-se sentir um pouco por toda a Bacia do Atlântico; na Colômbia só em 2013 registaram-se 213 ataques por parte de grupos subversivos; e no México, em 2007 foram atacados seis *pipelines*, afetando o abastecimento da capital e de nove países na região (Lété, 2015).

2.4. Disputas na fronteira marítima

Na bacia do Atlântico as disputas na fronteira marítima, contabilizadas num total de 20, podem evoluir para situações de crise e de conflito com todas as implicações para a segurança regional e de todo o espaço do Atlântico. Estas tensões ou mesmo disputas pela fronteira marítima têm raízes históricas múltiplas, contextos políticos, sociais, económicos e de segurança muito diversos e, incidem por norma sobre a posse e soberania de uma determinada área geográfica, envolvendo assim uma complexa rede de recursos jurídicos, científicos e questões políticas[17].

Lembramos o conflito nos anos oitenta do século passado entre a Argentina e o Reino Unido em torno da posse do arquipélago das ilhas Malvinas/Falkland. Apesar de ser difícil prospetivar um conflito militar, há um risco da escalada de tensão face à disputa fronteiriça decorrente das negociações da extensão da plataforma continental extremamente rica em recursos naturais.

As 20 disputas identificadas podem ser categorizadas de acordo com três diferentes tipos de causa: dez são relativas a questões da definição de fronteiras marítimas; seis surgiram de sobreposições reivindicações territoriais, e quatro de situações de soberania contestada (sousa, 2014).

Estas disputas terão tendência a aumentar uma vez que muitas se prendem com diferendos de limites derivados da extensão da plataforma continental, e, recordamos, que

[16] O relatório da *One Earth Future Foundation de 2014, The State of Maritime Piracy Report*, é ilucidadtivo quanto aos custos económicos e humanos por região. Devemos no entanto ter a noção que os diversos estudos existentes diferem em termos de metodologia e abordagem não sendo diretamente comparáveis, nem fornecem uma avaliação definitiva dos custos relacionados com a pirataria.

[17] Estão identificadas as seguintes disputas: Grécia /Turquia; Gibraltar; Letónia/Lituânia; Bahammas/US; Costa do Marfim/Gana; Guiné Equatorial/Gabão; Guiné Equatorial/Camarões; Guiana/Suriname; Barbados/Trinidad e Tobago; Colômbia/Nicarágua; Guiana/Barbados/Trindade e Tobago/Venezuela; Argentina/Chile; Argentina/RU; Guatemala/Belize; UK and Iceland dispute Denmark's claim that the Faroe Islands' continental shelf extends beyond 200 nm; El Salvador/Honduras; Canadá/Dinamarca. In; Sousa, Inês, ob cit.

até julho de 2014 a Comissão dos Limites para a Extensão da Plataforma Continental (CLPC) recebeu 74 pedidos de apreciação[18].

A gestão destas situações seria muito mais simples na Bacia do Atlântico se todos os países fossem Estados partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), uma vez que caso as negociações falhem, esta prevê mecanismos de resolução pacíficos, sejam bilaterais, sejam através de recurso a tribunais internacionais ou mesmo tribunais arbitrais. O desafio é acrescido dado que o principal poder naval, os EUA, bem como a Venezuela, não são Estados partes da Convenção e, a Colômbia assinou o texto mas não o ratificou (Sousa, 2014).

O processo de extensão da plataforma continental e a resultante expansão jurisdicional altera a territorialidade dos Estados, que passa a ser dominada pelo meio marinho e também conduz a uma modificação dos espaços geopolíticos. Os Estados passam a ter potencialmente acesso a mais recursos e as suas responsabilidades internacionais também são aumentadas. Por outro lado, o aumento do número de fronteiras nacionais e internacionais (alto mar e aérea) aumenta o potencial de disputas territoriais.

Numa perspetiva mais estritamente geopolítica, a correlação de forças entre os Estados também é substancialmente modificada, como acontece com Portugal, com a sua expressiva presença no Atlântico Norte (Vivero e Mateos, 2014), e que se vir consideradas as suas pretensões, o seu solo soberano será aumentado em 2,15 milhões de km2, totalizando cerca de 4 milhões de km^2 (Silva, 2014). A Figura 2 é ilustrativa da comparação da dimensão territorial ambicionada por Portugal com a dimensão da Alemanha. Ao mesmo tempo, a aplicação da Convenção transformará a União Europeia na organização política com maior território, com todas as implicações para o equilíbrio geopolítico mundial.

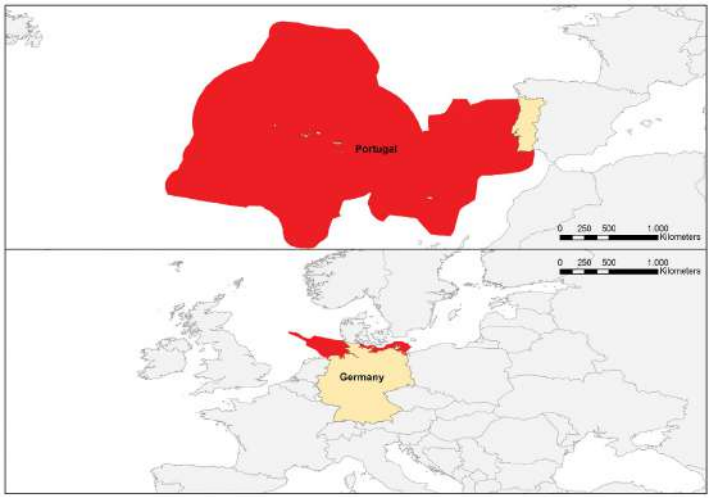


Figura 2 – Dimensão territorial de Portugal/Alemanha
Fonte: Viveo e Mateos (2014).

[18] Ao abrigo do art.º 76º, parágrafo 8º, da Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar.

3. As Organizações Internacionais e a resposta possível

Para fazer face aos inúmeros desafios e às ameaças que se manifestam no espaço do Atlântico a resposta deve ser coletiva, envolvendo os diversos Estados mas sobretudo as Organizações Internacionais que têm políticas e práticas relevantes para a segurança do Atlântico.

A bacia do Atlântico é dos espaços com maior integração política e económica, englobando inúmeras organizações internacionais, regionais e sub-regionais, de diversa tipologia, estrutura jurídica, objeto que prosseguem. Sem ser exaustivo: União Europeia, União Africana (AU), Comunidade Económica de Estado da África Ocidental, Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDAA/SADC), a Organização do Tratado do Atlântico Norte e Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Estas Organizações acabam por constituir uma rede de plataformas de ligação dos países atlânticos e ao mesmo tempo "*contributed to the diversification of foreign relations for many countries of the global South*" (Ridout e Goerg, 2016).

3.1. União Europeia

O mar tem um valor muito significativo na economia europeia, representando as regiões marítimas mais de 40% do PIB europeu; é através do mar que a UE que detém 40% da frota mundial de transporte marítimo processa 90% do seu comércio externo e 40% do seu comércio interno (Rodrigues, 2014). A UE também depende energeticamente das importações de petróleo (88.4%) e de gás (65.3%) oriundo sobretudo do médio-oriente e da eurásia (Eurostat 2015), estando no entanto a diversificar as suas fontes de abastecimento, incluindo a proveniente do Atlântico, tendo crescido de 18% para 23 % entre 2006 e 2014 a importações provenientes de África; só em 2014 a Europa contava para 45% das exportações nigerianas e 20% das angolanas (Grevi, 2016). Estes dados são o demonstrativo da importância vital do Atlântico para a segurança e o bem-estar da UE, sendo assim imperioso garantir a liberdade de circulação no mar e a segurança do seu abastecimento.

Um outro exemplo claro da importância que a UE atribui ao mar é a existência de diversas agências que se preocupam com assuntos do mar (Frontex, EDA, EMSA, EEA, ESA) (Correia, 2010), existindo ainda uma plêiade de políticas dispersas relacionadas com o mar, das quais destacamos o chamado Livro Azul (uma política marítima integrada para a União Europeia), a Estratégia Marítima para a Região Atlântica e o respetivo Plano de Ação, e a Estratégia de Segurança Marítima.

A Estratégia Marítima para a Região Atlântica definida pela Comissão Europeia em 2011, está limitada apenas aos cinco estados-membro da costa Atlântica (França, Irlanda, Portugal, Espanha e o Reino Unido), inclui uma componente de segurança marítima e, a sua execução exige um grande empenhamento quer das instituições comunitárias quer dos Estados-Membro e mesmo de entidades privadas (COM, 2011). No Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica, a ser aplicado até 2020, são estabelecidas as prioridades em matéria de investigação, investimento e reforço de competências, que os

Estados podem seguir de forma a fomentarem a "economia azul" na Região Atlântica de uma maneira sustentável e inclusiva nas zonas costeiras (COM, 2013).

Com a Estratégia de Segurança Marítima adotada em 2014, enformada por elementos geopolíticos (Germond, 2015) e que abrange aspetos internos e externos da segurança marítima da União, pretende-se a defesa dos interesses marítimos que a Europa precisa de salvaguardar na área marítima próxima (a dos espaços sob jurisdição dos Estados membros e a das suas aproximações pelo alto mar) bem como os interesses marítimos distantes (segurança de rotas de navegação vitais que possam estar ameaçadas) (Rodrigues, 2014).

A Estratégia de Segurança Marítima procura também criar um quadro coerente para contribuir para a estabilidade e a segurança nos mares procurando ser coerente com outras políticas relevantes da UE relacionadas com o mar, nomeadamente a Política Marítima Integrada. Os três objetivos gerais da estratégia são: identificar e articular os principais interesses estratégicos marítimos da UE; Identificar e articular as ameaças marítimas, desafios e riscos para os interesses estratégicos da UE; organizar a resposta apropriada (*Council of the European Union*, 2014a).

Esta estratégia que apela a uma atuação da União quer autonomamente, quer em parceria, promove uma abordagem regional da segurança marítima e integra cinco grandes áreas: ação externa; alerta marítimo, vigilância e partilha de informação; desenvolvimento de capacidades; gestão de risco, proteção de infraestruturas marítimas críticas; resposta a crises e ainda, inovação e investigação em segurança marítima, educação e treino (*Council of the European Union*, 2014a).

A UE adotou em 2007, em Lisboa, uma estratégia conjunta com a União Africana (UA)[19], tendo por base os princípios de pertença e de responsabilidade conjunta, e ao mesmo tempo desenvolveu diversos mecanismos de diálogo e cooperação com organizações sub-regionais africanas. No âmbito da segurança há inúmeras iniciativas, sobretudo para a região da África Ocidental e do Sahel[20], envolvendo a ECOWAS, para conter o tráfico ilícito, a pirataria e o terrorismo, tendo também tido papel de destaque no apoio à definição de uma Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), e projetado forças militares ao abrigo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no apoio à reforma do setor de segurança e defesa no Níger e no Mali.

Foi também a partir de 2007 que a UE passou a dispor de um mecanismo de financiamento rápido, para a prevenção de conflitos, a gestão de crises e as iniciativas de construção da paz, quando outras fontes de financiamento da União não estão disponíveis, o Instrumento de Estabilidade (IfS).

Ao promover uma abordagem regional, a estratégia de segurança marítima liga-se diretamente à Estratégia da União para o Golfo da Guiné, que cobre uma linha de costa

[19] Sobre as relações EU-África e sua evolução, bem como toda a documentação pode ser consultada em http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-africa/

[20] Podemos detalhar os planos de ação específicos: *EU Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020* e *Sahel Action Plan 2015-2020*.

de 6000 quilómetros, do Senegal a Angola. Esta estratégia, procura em coordenação com parceiros locais e internacionais, atuar de uma forma abrangente para fazer face às ameaças identificadas, tendo sido definidos quatro grandes objetivos[21], sendo de destacar a capacitação institucional local de forma que a segurança marítima e a Lei e Ordem possam ser garantidas (*Council of the European Union*, 2014b).

A esta estratégia podemos acrescentar a criação em dezembro de 2016 da rede inter-regional do Golfo da Guiné (GoGin), que engloba 19 países da região. Esta rede tem como objetivo melhorar a segurança marítima no Golfo, nomeadamente através de uma eficiente partilha de informação, e foi edificada a partir do Programa de Rotas Marítimas Críticas (CRIMGO), financiado pelo IfS, e apoia a implementação dos processos e código de conduta de Yaoundé[22].

A forma de a UE fazer face à pirataria na região do Golfo da Guiné mostra que teve em consideração as lições aprendidas no corno de África, onde uma ação concertada da comunidade internacional com uma intervenção militar inicial e depois com uma atuação mais compreensiva, combatendo o fenómeno também em terra, sobretudo nas suas origens e causas profundas. Essa experiência adquirida também "(…) sugere que uma ação preventiva precoce, em estreita coordenação com os países da região e as organizações regionais africanas, é muito mais eficaz em termos de custos do que medidas curativas posteriores (…)", bem como o valor da "(…) integração de todos os aspetos para obter um maior efeito cumulativo; vertente política, boa governação/luta contra a corrupção, segurança, vertente institucional, dimensão económica e desenvolvimento (…)", como se pode ler no documento que serve de base para a resposta estratégica da UE aos desafios no Golfo da Guiné (*Council of the European Union*, 2014b).

A União também desenvolveu vários instrumentos de cooperação inter-regional com a América Latina, nomeadamente para o combate ao crime organizado, sendo de destacar o Programa de Cooperação em Políticas de Drogas (COPOLAD).

3.2. A NATO

A NATO na procura de garantia dos seus interesses, desde a sua criação que usa o seu instrumento militar para contribuir para a segurança marítima, pelo menos no Atlântico Norte.

---

[21] Esses objetivos são: *1. Building a common understanding of the scale of the threat in the Gulf of Guinea and the need to address it among the countries in the region and the international community; 2. Helping governments of the region build robust institutions, maritime administrations and multiagency capabilities to ensure maritime awareness, security and the rule of law along the coast; 3. Supporting prosperous economies in this region in line with national and regional development strategies, to create employment and assist vulnerable communities to build resilience and resist criminal or violent activities; 4. Strengthening cooperation structures between the countries of the region and the regional organisations to take the necessary actions to mitigate the threats at sea and on land* (Council of the European Union, 2014b).

[22] O sítio do GoGin é esclarecedor quanto às atividades desenvolvidas pela rede na área da coordenação, da capacitação institucional, do desenvolvimento e da partilha de informação entre os seus membros.

No atual ambiente de segurança marítimo, surgem ameaças mais complexas e dinâmicas e híbridas, pelo que a Aliança adotou em 2011 uma Estratégia Marítima que lhe permite contribuir para a Defesa e Segurança e a promoção dos seus valores. Esta estratégia materializa-se através das suas operações navais em quatro áreas: Dissuasão e defesa coletiva; gestão de crises; segurança cooperativa e, segurança marítima (NATO, 2011).

Quanto à segurança marítima em si, sempre dentro do estreito respeito da Lei, a NATO pode vigiar e patrulhar em qualquer área definida pelo Conselho do Atlântico Norte, e contribuir para a segurança energética, incluindo nisso as infraestruturas críticas e as linhas de comunicação marítimas (NATO, 2011).

As Forças Navais da Aliança têm contribuído para a manutenção de um ambiente marítimo mais seguro, sendo de destacar a operação ao abrigo do Art.º 5º do Tratado de Washington, *Active Endeavour*, lançada logo após o 11 de Setembro de 2001, substituída na cimeira de Varsóvia de 2016 pela *Sea Guardian*, operação não-Artigo 5º, capaz de desempenhar o amplo espectro de operações de segurança marítima, e que atua conjunta e coordenadamente com a operação *Sophia*, da UE.

As operações marítimas da OTAN são o demonstrativo da capacidade da Aliança de alcançar objetivos estratégicos definidos em contextos muito diferentes, sendo disso exemplo as operações *Allied Provider* e *Allied Protector*, em resposta à solicitação das Nações Unidas para apoiar os esforços internacionais para combater a pirataria no Golfo de Aden; ou a partir de agosto de 2009 e até dezembro de 2016, através da Operação *Ocean Shield*, que continuou a ajudar a dissuadir os ataques de piratas, ao mesmo tempo em que protegeu navios e apoiou o aumento do nível geral de segurança na região[23]. No Corno de África a Aliança trabalhou em estreita cooperação com outros atores na região, incluindo a Operação Atalanta da UE e a Força-Tarefa Combinada 151 liderada pelos EUA.

O seu envolvimento ativo na segurança marítima mantém-se através da operação *Sea Guardian*, garantindo o conhecimento da situação marítima bem como vínculos estreitos com outros atores internacionais como a UE, através do apoio às operações *Triton* e *Poseidon* da agência Frontex, bem como às autoridades gregas e turcas nos seus esforços para fazer face à torrente de refugiados no Mar Egeu (Dibenedetto, 2016).

3.3. A ZOPACAS

No âmbito da segurança do Atlântico Sul destaca-se a ZOPACAS, organização criada por iniciativa do Brasil durante a Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1986 e que integra 24 países. Esta Organização é mais um forum "*to discuss the management of the South Atlantic space than a military or political entity*" (Ridout, 2016) e tem como principal objetivo a promoção da cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região do Atlântico Sul.

[23] No sítio oficial da Aliança podemos aprofundar dados sobre as suas operações contra a pirataria.

Além das iniciativas de cooperação, destacam-se as iniciativas de caráter político-diplomático, em especial no campo da proteção ambiental, do evitar a proliferação nuclear e de encontrar uma solução pacífica de conflitos entre seus integrantes.

A ZOPACAS não é uma organização de integração regional e apresenta-se mais como a estrutura que reúne todos os países dessa região, fomentando acordos de cooperação e interação no Atlântico Sul, do que um espaço para ação conjunta (Guerra, 2011), ao mesmo tempo que constitui para o Brasil um importante instrumento para a sua projeção de poder no Atlântico Sul (Rucks, 2014). No contexto africano a ZOPACAS acaba por representar um fórum multilateral, "(…) que permite que os países membros se alinhem em algumas questões mais com o sul, de que com o norte (…)" (Gonzalez, 2014).

A Organização surge revitalizada em 2013 após a VII Reunião Ministerial em Montevideu, num contexto em que o Brasil já havia descoberto as suas jazidas petrolíferas no pré-Sal do litoral de S. Paulo; em que os Estados Unidos ressuscitaram a IV frota, quase 60 anos depois da sua dissolução em 1950; bem como se verifica uma crescente presença da China na América do Sul.

A VIII Reunião Ministerial da ZOPACAS realizou-se na cidade do Mindelo, em Cabo Verde, entre 20 e 21 de maio de 2015, tendo os participantes abordado os temas de cooperação na área da segurança marítima, da investigação oceanográfica, dos transportes marítimos, da cooperação universitária, e de tecnologias de informação e comunicação (Panapres, 2015).

Neste complexo contexto pela afirmação no espaço do Atlântico Sul, o Brasil aposta numa cooperação Sul-Sul, sendo central o progressivo reforço do papel da ZOPACAS, mas também de outros Fórum como o IBAS (India, Brasil e África do Sul). A cooperação marítima entre as Marinhas do Brasil, da Argentina, do Uruguai e da África do Sul tem sido uma realidade através dos de exercícios navais regulares, como o ATLASUR, mas também através do IBASMAR que em 2008 e 2010 exercitou conjuntamente forças navais do Fórum IBAS (Pereira, 2013). Apesar destas ações de cooperação não existe ainda uma articulação institucional das duas margens do Atlântico, onde circulam as mais diversas ameaças.

No espaço do Atlântico Sul as preocupações crescentes com a segurança em África levaram a que os EUA criassem em 2008 o AfriCom, e de forma a atenuar o desvanecimento de sua hegemonia na região de todo o Atlântico Sul, foi reativada a IV frota, como já foi referido. O reativar da IV frota sem qualquer consulta aos parceiros regionais não deixou de preocupar vários estados sul-atlânticos. Para o Brasil esta apresenta-se como uma ameaça às reservas de petróleo no mar (Bandeira, 2008).

No espaço do Atlântico Sul podemos ainda considerar que está centrada a lusofonia, e que a CPLP, através das reuniões de Ministros responsáveis pelos assuntos do mar, bem como das regulares reuniões dos seus Ministros da Defesa e de Chefes Militares, pode ter um papel distintivo para a definição das políticas de desenvolvimento e de cooperação, mas e também na definição de uma arquitetura estável de segurança.

4. Organizações regionais e sub-regionais africanas

As medidas adotadas individualmente pelos estados não conseguem reduzir de forma duradoura as ameaças marítimas na região e têm-se revelado insuficientes para conter o aumento de incidentes no Golfo da Guiné (Biziouras, 2013). A maioria dos países tem capacidades navais muito limitadas, falta de infraestruturas, de equipamento e um quadro legal pouco adequado (Hasan e Hassan, 2016).

Como resposta às crescentes ameaças, em 2008 a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC/ECCAS) desenvolveu uma estratégia de segurança marítima integrada, tendo em 2009 ativado o Centro Regional para a proteção do transporte marítimo na África Central (CRESMAC), responsável pelo comando de três centros para a coordenação multinacional, um por cada zona das águas da África Central. Em 2010 a Comissão do Golfo da Guiné (CGG) também criou a sua estratégia marítima e em 2014 a ECOWAS, seguindo o modelo da ECCAS, também aprova uma estratégia marítima integrada e cria um centro regional de coordenação de segurança marítima para a África Ocidental, com três zonas (Osinowo, 2015).

As Nações Unidas viriam em junho de 2013 apoiar uma iniciativa regional lançada com a Declaração de Yaoundé[24], que reuniu os países do golfo, bem como a ECOWAS, a ECCAS e a CGG.

Estes esforços são complementados ao nível do Continente, tendo a UA aprovado em 2012 a sua Estratégia Marítima Integrada Africana "(…) entendida como uma ferramenta para enfrentar os desafios marítimos da África para o desenvolvimento sustentado e competitividade (…)" (*African Union*, 2012). Esta estratégia tem como visão global a promoção e "(…) o aumento da criação riqueza a partir dos oceanos e mares da África através do desenvolvimento sustentado de uma economia azul próspera de uma maneira segura e ambientalmente sustentável (…)" (*African Union*, 2012), oferecendo um amplo quadro para a proteção e exploração sustentável do Domínio Marítimo Africano e para a criação de riqueza.

Como objetivos estratégicos são elencados entre outros a criação da Zona Marítima Exclusiva Convencionada da África (CEMZA) bem como a garantia da segurança e proteção dos sistemas de transporte marítimo. No quadro de ações estratégicas identificadas para implementar a estratégia salienta-se a promoção da Cooperação Interagências/ Transnacional e Coordenação sobre Defesa e Segurança Marítima e a criação de Centros Marítimos Regionais Operacionais (*African Union*, 2012).

Em outubro de 2016, na cimeira extraordinária da UA que decorreu em Lomé, no Togo, 32 países assinaram a que ficou conhecida por Carta de Lomé. Este documento vinculativo, que será incorporado na Estratégia Marítima Integrada Africana, propõe medidas de

[24] Em Yaoundé foi adotado um código de conduta para a prevenção e supressão de atos de pirataria, roubo armado contra navios e outras atividades ilícitas realizadas no mar na África Central e Ocidental. Foi ainda aprovado um Memorando de Entendimento entre a ECCAS, ECOWAS e a CGG sobre segurança na área marítima da África Central e Ocidental.

coordenação entre os países africanos para combaterem a pirataria e os tráficos de droga, armas e seres humanos.

Mas o combate à pirataria e às outras ameaças na região continuará a ser um esforço prolongado no tempo. O surgimento de um sistema de segurança coletiva regional é dificultado pela rivalidade política entre países. Há desconfiança por causa das disputas fronteiriças em curso (Gana / Costa do Marfim, Angola / Congo, Gabão / Guiné Equatorial) (Hasan e Hassan, 2016), e surgem também dificuldades de entendimento quanto ao compartilhar dos encargos financeiros.

No entanto, as iniciativas e atividades desenvolvidas e os múltiplos os instrumentos criados quer pelos Estados quer pelas diversas organizações internacionais configuram o emergir de um complexo regime de segurança marítimo em África (Buerger, 2013).

Possível conclusão

Na bacia do Atlântico, espaço marcado por uma acentuada heterogeneidade, mas ao mesmo tempo por crescentes fatores de interdependência económica e securitária, os desafios são complexos, multidimensionais e de uma escala global. A dinâmica económica e comercial deste imenso espaço de circulação de pessoas e bens e todo o potencial energético que detém, conferem-lhe hoje de novo um lugar central nas Relações Internacionais.

Neste imenso espaço manifestam-se diversas ameaças à segurança internacional, destacando-se o fracasso do Estado como a mais gravosa, pois, sem poder as unidades políticas ficam permeáveis a que dentro de si germinem e se desenvolvam outras ameaças à segurança transnacional, como as mais diversas formas de terrorismo e criminalidade organizada, que com as suas múltiplas atividades desgastam os poderes formais e debilitam ainda mais as fracas estruturas dos Estados, como é o caso evidente da porosa região do Sahara-Sahel, incluindo o ressurgimento com grande vigor daquela que constitui a maior ameaça para as rotas de transporte marítimo, a pirataria, colocando em causa a segurança económica e energética ocidental. Os atos de violência no mar bem como os ataques a infraestruturas energéticas críticas sobretudo na região do Golfo da Guiné encerram em si um pesado fardo político, securitário, económico e humano às escalas local, regional e mesmo global. Por fim, são também hoje inúmeras as disputas na fronteira marítima, tendo tendência para aumentar devido ao processo de extensão das plataformas continentais e às consequentes modificações dos espaços geopolíticos, podendo evoluir para situações de crise e de conflito com todas as implicações para a segurança regional e de todo o espaço do Atlântico.

As ameaças estão bem diagnosticadas, as medidas para lhe fazer face estão profusamente estudadas, passando forçosamente pelo fortalecimento da autoridade do Estado e pela capacitação institucional. Na nossa análise identificámos inúmeros instrumentos de atuação e de cooperação e coordenação internacional que envolvem sobretudo as Organizações Internacionais que possuem políticas e práticas no âmbito da segurança e que procuram

garantir a liberdade de circulação marítima, de forma segura, neste imenso espaço geopolítico.

Para a UE e para a NATO o Atlântico tem uma importância vital para a segurança e bem-estar das suas populações, e nesse sentido ambas as organizações desenvolveram diversos instrumentos políticos nesta área, marcados por uma diferença de base: se para a NATO a política se materializa através de operações navais, a UE tem uma abordagem mais compreensiva para defender os interesses marítimos que a Europa precisa salvaguardar, promovendo uma abordagem regional da segurança marítima, tendo mesmo adotado uma estratégia conjunta com a UA ao mesmo tempo que desenvolve diversos mecanismos e iniciativas de diálogo, cooperação e coordenação com organizações sub-regionais africanas e vários instrumentos de cooperação inter-regional com a América Latina.

No espaço do Atlântico Sul destaca-se a ZOPACAS, um importante instrumento para a projeção do poder brasileiro e seu braço fundamental para a cooperação Sul-Sul. Por outro lado, os EUA de forma a garantir uma presença em todo o Atlântico Sul reativaram a IV frota, e as suas preocupações crescentes com a segurança em África levaram à criação do AfriCom.

A maioria dos países africanos tem capacidades navais muito limitadas, falta de infraestruturas, de equipamento e um quadro legal pouco adequado, mostrando-se incapazes de conter ou reduzir de forma duradoura as ameaças marítimas, sobretudo na região do Golfo da Guiné. No entanto, as políticas e práticas regionais já implementadas configuram o emergir de um complexo regime de segurança marítimo em África, sendo um bom exemplo a Estratégia Marítima Integrada Africana com as suas proposta de medidas de coordenação entre os países africanos para combaterem a pirataria e os tráficos de droga, armas e seres humanos.

Apesar de todas as iniciativas e atividades desenvolvidas e os múltiplos instrumentos criados quer pelos Estados quer pelas diversas Organizações Internacionais, evidencia-se a falta de coordenação efetiva e de partilha de informação, o que dificulta a edificação de um efetivo Regime de Segurança Marítima inclusivo de todo o espaço do Atlântico.

Referências bibliográficas

African Union, 2012. *2050 Africa's integrated maritime strategy*.

Bandeira, M., 2008. *A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos*. Revista Espaço Acadêmico, 89. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.htm> no texto de uma Conferência apresentada na Escola Superior de Guerra.

BP, 2015. *Statistical Review of World Energy*. June.

Biscop, S., et al., 2015. *European Strategy, European Defence, and the CSDP*. Clingendael Report. The Hague.

Biziouras, N., 2013. Piracy, state capacity and root causes. *African Security Review*, 22:3, pp. 111-122.

Buerger, C., 2014. Communities of Security practice at work? The emerging African Maritime Security Regime. *African Security*, 6:3-4, pp. 297-316.

Chatam H., 2013. *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012, March.

COM, 2011. Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica*. Bruxelas, 21.11.2011 COM (2011) 782 final.

COM, 2013. Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. *Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica*. *Para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas, 13.5.2013 COM (2013) 279 final.

Correia, A., 2010. O Mar no século XXI. *Contributos pra uma análise estratégica aos desafios marítimos nacionais*. Aveiro, FEDRAVE.

Council on Foreign Relations, 2013. *The Global Regime for Transnational Crime*. June 25. Disponível em: <http://www.cfr.org/transnational-crime/global-regime-transnationalcrime/p28656>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Council of the European Union, 2014a. *European Union Maritime Security Strategy*, Brussels, 24 june, 11205/14.

Council of the European Union, 2014b. *EU Strategy on the Gulf of Guinea*, Brussels, 17 March 2014.

Council of the European Union. *EU-Africa relations*. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-africa>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Dibenedetto, A., 2016. *Implementing the Alliance Maritime Strategy in the Mediterranean: NATO´S Operation Sea Guardian*. *Research Paper*, n.º 134, December. NATO Defense College, Rome.

Eurostat, 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Freedom House, 2015. *Freedom in the World 2015*. *Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*. Freedom House. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Garcia, F. e Ferro, M., 2013. A Crise do Estado e a Segurança Internacional. *Revista de Direito e Segurança*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Nº. 1, ano I, pp. 37 – 63.

Germond, B., 2015. *The Geopolitical dimension of maritime security*. *Marine Policy*, 54 pp. 137-142.

Gonzalez, R., 2014. *Brasil e a ZOPACAS: projeção de poder ou cooperação estratégica?* Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Gratius, S., 2015. *Political, social and cultural trends in the Atlantic*. Atlantic Future Scientific Paper, 35.

Grevi, G., 2016. Power and Interdependence. In: Bacaria, J. e Tarragona, L., *Atlantic Future. Shaping a new hemisphere for the 21st century; Africa, Europe and the Americas*. CIDOB, Barcelona, pp. 103-115.

Guerra, W., 2011. O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, Nº 128 – 5.a Série, pp. 77-91.

Geneva Convention, 2015. *Global Burden of Armed Violence: Lethal Encounters. Cambriedge University Press*.

Guedes, A., 2012. Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da "Lusofonia". *Observare*, Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 3, n.º 1 (Primavera), pp. 1-37.

Guedes, H., 2015. A Pirataria Marítima Contemporânea – as duas últimas décadas. *Revista de Marinha*. Lisboa.

Hasan, S. e Hassan, D., 2016. Currente arrangements to combat piracy in the Gulf of Guinea Region: an evolution. *Journal of Maritime Law & Comerce*, April, Vol. 47, N.º 2, pp. 171-217.

Hanson, S., 2008. *Energy Bottlenecks in South America*. Council on Foreign Relations.

Harmon, S., 2015. *Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel region in the twenty-first century*. African Security, 8:4, p. 227-248, DOI: 10.10.80/19392206.2015.1100503.

Hastings, J. e Phillips, S., 2015). *Maritime Piracy business netwoks ad institutions in Africa*. African Affairs, 114/457, 555-576. Oxford University Press.

Heidelberg Institute For International Conflict Research, 2015. *Conflict Barometer 2015. Disputes, non-violent crisis, violent crisis, limited wars, wars*. Nº 24. Heildelberg.

International Organization For Migrations, 2005. *World Migration*. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/8/wmr_annexes.pdf>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Kotsopoulos, J., 2014. The Atlantic as a new security area? Current engagements and prospects for security cooperation between Africa and its Atlantic counterparts. *Atlantic Future Scientific Paper*, 2014, 6.

Kraemer, A. e Stefes, C., 2016. The changing energy landscape in the Atlantic Space. In, Bacaria, Jordi e Tarragona, Laia (2016) - *Atlantic Future Shaping a New Hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas*. CIBOD. pp. 88-102.

Leté, B., 2015. Addressing the Atlantic's Emerging Security Challenges. *Atlantic Future Scientific Paper*, 34, Barcelona Centre for International Affairs.

Levin, J. e Pitney, J., 2014. *Private Anti-Piracy Navies: How Warships for hire and Changing Maritime Security*. Lexington Books. Maryland.

Lima, B. P. de, 2016. *Portugal e o Atlântico*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Monteiro, N., 2015. *África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: a geopolítica de Cabo Verde no contexto da CEDEAO*. REVISTA – Bogotá (Colombia) – Julio-diciembre, Vol. 11 N.° 2, pp. 93-109.

Moreira, A., 1993. O Oceano Moreno. *Ciência e Trópico*, Recife, v. 21, nº 2, jul/dez, pp. 239-251.

NATO, 2011. *Aliance Maritime Strategy*. Disponível em: <www.nato.int/cps/eng/natohq/official_texts_75615.htm>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Oceans Beyond Piracy, 2014. *The State of Maritime Piracy Report*. Denver, CO: One Earth Future Foundation.

Osinowo, A., 2015. *Combating piracy in the Gulf f Guinea*. *Africa Security Brief*. Africa Center For Strategic Studies.

Panapress, 2015. *Cabo Verde acolhe Encontro da Zona de Paz do Atlântico Sul*. [Em linha] Disponível em: <http://www.panapress.com/Cabo-Verde-acolhe-Encontro-da-Zona-de-Paz-do-Atlantico-Sul---3-630436760-41-lang4-index.html>, [Consult. em 5 novembro 2016].

Pereira, A., 2013. O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* v.2, n.4. Jul/Dez. pp. 33-48.

Santos, G., 2014. *Cabo Verde e o narcotráfico: um desafio muito sério ao estado de direito*. Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança.

Ridout, G., 2016. *Institutions, interaction and idea flow in the Atlantic Space*. In: Bacaria, J. e Tarragona, L., *Atlantic Future Shaping a New Hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas*. CIBOD. pp. 59-68.

Rodrigues, R., 2014. Estratégia de segurança marítima europeia. Porquê e para quê? *Nação e Defesa*, N.º 137 – 5.ª Série, pp.168-176.

Ruck, J., 2014. *A geopolítica do Atlântico Sul: a importância da ZOPACAS para o Brasil*. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 147-158.

Silva, F. da, 2014. *O Potencial do Mar português:Uma análise estratégica*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Sousa, I., 2014. *Maritime Territorial Delimitation and Maritime Security in the Atlantic*. *Atlantic Future Scientific Paper*, 7. Barcelona: Centre for International Affairs.

UNODC, 2011. *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. *Research Report*. Viena.

US energy information administration. Disponível em: <https://www.eia.gov/>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

U.S. Agency for International Development, 2013. *The development response to drug trafficking in Africa: a programming guide*. Washington.

Walker, T., 2013. Maritime Security in West Africa. *African Security Review*, 22.2, June, pp. 85-91.

West Africa Commission on Drugs, 2014. *Not just in transit: Drugs, the State and Society in West Africa*. Kofi Annan Foundation. Disponível em: <http://www.wacommissionondrugs.org/report/>, [Consult. em 2 de novembro de 2016].

Vivero, J. e Mateos, J., 2014. *Changing maritime scenarios. The geopolitical dimension of the EU Atlantic Strategy*. In: Marine Policy, 48, pp 59-72.

Article received in August 2017 and accepted for publication in October 2017

THE ATLANTIC SPACE. MAIN CHALLENGES TO SECURITY

O ESPAÇO DO ATLÂNTICO E OS PRINCIPAIS DESAFIOS À SEGURANÇA

Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia
Lieutenant Colonel (Reserve)
PhD in Contemporary History
Aggrégation/Habilitation in International Relations
Associate professor with Aggrégation/Habilitation, Universidade católica de Lisboa
1646-023 Lisbon
Guest Researcher at the IUM Research and Development Centre
1449-027 Lisbon
franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.p

Abstract

This paper aims to demonstrate that the centrality of the Atlantic remains a reality, owing mainly to the continued geoeconomic importance of the European Community and the revitalized transatlantic link, but above all to the interest shown by the South Atlantic's emerging and re-emerging powers. This space is inhabited by several threats and challenges to international security, which this paper briefly analyses along with the responses of international organisations with consistent policies and practices for the region.

Keywords: Geopolitics, Atlantic, threats and challenges, international organisations.

Resumo

Neste artigo procura-se mostrar que a centralidade do Atlântico continua a ser uma realidade, sobretudo pela manutenção da importância geoeconómica da Europa comunitária, pelo novo dinamismo do link transatlântico, mas sobretudo pelo interesse mostrado pelos poderes emergentes e re-emergentes no Atlântico Sul. Neste Espaço manifestam-se diversas ameaças e desafios à segurança internacional que são aqui brevemente analisadas, bem como a resposta possível dada pelas organizações internacionais com políticas e práticas consequentes para a região.

Palavras-chave: *Geopolítica, Atlântico, ameaças e desafios; organizações internacionais.*

How to cite this paper: Mota, D., 2017. The atlantic space. Main challenges to security. *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 95-116.
Avalable at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Introduction

Although today's International Relations and Geopolitics discourse maintains that there has been a power shift from the political and economic centrality of the Euro-Atlantic area to the Asia-Pacific region (Nye, 2014, Biscop, 2015), we will attempt to demonstrate in this paper that, on the contrary, there has been a reaffirmation of the Atlantic — not only because of the geoeconomic importance of the European Community and the still dynamic transatlantic link, but also because emerging and re-emerging powers have shown interest in the South Atlantic.

In this vast space that, for decades, seemed relatively peaceful in military terms, there are now several threats to transnational security, posing a number of challenges both to its sovereign countries and to the international organisations whose interests and policies have an impact on the Atlantic, which we will analyse in this paper.

1. The Atlantic Space

In terms of its geography, the Atlantic is 86 million and 560 thousand km2 in size, covering about 24% of the earth's surface and spreading across 65 countries (30 countries in America, 11 in Europe, and 24 in Africa) (Correia, 2010), all of them very different in political, economic, military, social, and cultural terms.

This massive body of water that extends from the North Pole to the Antarctic includes the Gulf of Mexico, the North Sea, the Baltic Sea, the Caribbean Sea, the Black Sea, and the Mediterranean Sea, and has six possible points of access: two to the north (north-east and north-west), two to the centre (the Panama Canal and the Strait of Gibraltar), and two to the south (the Drake passage and the Cape of Good Hope), and its narrowest part is located between Natal (Brazil) and Freetown (Sierra Leone).

The vast space of the Atlantic Basin is characterised by considerable socio-political heterogeneity and at the same time by increasing interdependence. This space is inhabited by a community of shared values, such as democracy and free trade, which coexist with the different political, economic, social, and cultural traditions of its various regions and countries (Grevi, 2016). Countries within the Atlantic space have different levels of economic development, institutional stability and security, different ideologies, religious cleavages, family organisation, and different interpretations of values such as human rights.

As for its political regimes and systems, most Atlantic countries are democracies, more precisely: 62 democracies, 12 hybrid regimes, and 7 authoritarian regimes (Gratius, 2015); most European countries are democracies (88%), but in America the percentage is smaller (only 2/3 of countries), and, in Atlantic Africa, only 20% of countries are considered democracies, 43% are autocracies, and 37% are hybrid regimes (Gratius, 2015)[1].

[1] For further information on these statistical data, see: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016

From a geopolitical perspective, the North Atlantic is more homogeneous than the Middle and South Atlantic, and the area corresponds to what we know as the West, a shared community of common values.

In this vast space, the Macaronesia archipelagos (Azores, Canary Islands, Cape Verde, and Madeira) play an integrating role between North and South due to the functional power granted to them by their geography, which is at the origin of the different territories they belong to, and are crossed by multiple links connecting various organisations, such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the European Union (EU), the Economic Community of West African States (ECOWAS), and the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP).

The two largest economies in the world, the European Union and the United States, are located in the Atlantic space, lending the area geoeconomic and geopolitical importance in the international system.

Economic and investment interdependence has been increasing in the Atlantic basin since the beginning of the current century. The intensity of this effect is variable because of the many diverse economies in this space. Trade accounts for 40% of all cargo crossing the Atlantic between North America and Europe, followed by EU-Africa trade (21%), and trade between North and South and Central America (18%) (Grevi, 2016).

Figure 1 shows the vessel traffic in the various maritime lines of communication, which is more intense between the two development poles in the North Atlantic, the US and Europe, reflecting the commercial dynamics between the two margins, but there is also a significant amount of traffic in the south-north sea route, as we can see in the figure, which depicts the shipping density between Brazil and the rest of the world.

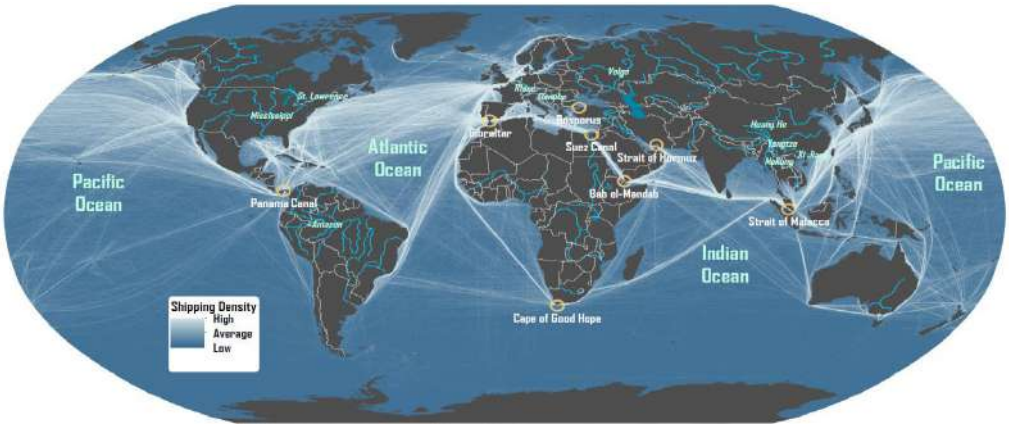


Figure 1 – Domains of maritime circulation

Source: Retrieved from: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf>.

On average, 359 merchant ships use the lines of communications of the Brazilian coast every day (NM/d), moving more than 350 billion dollars every year (Guerra, 2011).

Despite these significant figures, the South Atlantic is still considered a transit ocean (Correia, 2010), and the main routes are located along the American and African coasts. It should be noted, however, that the main south-north routes cross the geopolitical equator and run near the archipelagos of Macaronesia, which adds to their importance.

The Atlantic space holds a large part of the world's unexplored fossil reserves in what can be referred to as its energy system, including 40% of all oil, 20% of all natural gas, and 40% of all coal (BP, 2015), and it also holds 67% of technically recoverable shale gas reserves, 77% of installed solar power capacity, 64% of installed wind power capacity, and 59% of geothermal energy capacity (Kraemer and Stefes, 2016).

The largest proven oil reserves are concentrated in America, specifically in Venezuela and Canada, which currently hold the first and third largest proven oil reserves, estimated at 1297 and 167 billion barrels, respectively (Lété, 2015, p.5). Brazil's oil reserves, for example, are estimated at about 46 billion barrels and could reach up to between 70 and 100 billion barrels, in addition to holding a large volume of gas (Hanson, 2008).

In Atlantic Africa, particularly in the Gulf of Guinea region, oil production accounts for about 16% of world production. Nigeria is in the lead with 40 billion barrels of proven reserves, followed by two countries of the CPLP, Angola and Equatorial Guinea with about 13 billion barrels and 1.7 billion barrels of proven reserves respectively (Lété, 2015, p.5). In this unstable region, almost all the oil fields are located offshore, which keeps them relatively safe from the instability that has plagued the continental area (Guedes, 2012). The region also includes the Congo Basin (the second largest hydraulic and rain forest complex in the world after the Amazon), with nearly two million square kilometres.

There have also been recent discoveries of oil and shale gas reserves. Five of the ten largest shale oil reserves are located in the Atlantic basin (Argentina, Canada, USA, Mexico, and Venezuela), and the largest shale gas reserves are mainly located in the US, with 24,405 billion m3, followed by Argentina with 21,914 billion m3, and Mexico with 19,281 billion m3 of proven reserves (*US Energy Information Administration*).

Based on the above data, the Atlantic Space has all the conditions to become the leading producer and exporter of energy, shifting the traditional correlations of power. This status quo can become an "objective way of exerting geopolitical influence, as unique as it is potentially decisive, in what can be considered as the silent rise of the Atlantic in international politics" (Lima, 2016).

2. Security Threats

The Atlantic space is also inhabited by several threats to transnational security, and in this paper we will address the following[2]:

- failed states;
- the convergence between Transnational Criminal Organizations (CTOs), various illicit trafficking, and terrorism;
- maritime piracy;
- maritime border disputes.

These threats should not be interpreted in isolation, as in our opinion they are interdependent and intrinsically correlated, the boundary between one type and the other is rather thin, and they are often interrelated.

2.1. Failed states

Of the threats listed above, the most serious, it seems to us, is that of weakened states, which can and should be linked to the other threats, since states that are unable to assert their sovereignty in all areas of their territory are permeable to the creation and proliferation of other threats to transnational security (Garcia and Ferro, 2013).

In the Atlantic Basin, there are multiple political units in situations of fragility (weak, failed, or collapsed states). According to the Fund For Peace index for 2016, there are 12 political units in this situation, 11 in Africa and one, Haiti, in the Caribbean.

The fragility of a state is strongly linked to regional conflict. A large number of conflicts plague the Atlantic space, such as (to mention only the most relevant): in the Middle East — the persistent Israeli-Palestinian problem, the civil war in Syria and Iraq, the subversive phenomenon on a global scale that is Daesh; in Europe — the persistent problems with Russia due to the situation in Ukraine and Georgia; in Turkey — the recurring Cypriot and Kurdish issues, in addition to internal convulsions.

Over the last half century, the African continent has seen constant structural violence, and in 2015, according to the Conflict Barometer published by the Heidelberg Institute for International Conflict Research, about half of all highly violent conflicts in the world took place there[3]. Atlantic Africa must also deal with the disputed status of Western Sahara, the internal conflicts in Libya and Mali, and the manifestations of instability and insecurity in the Sahel; there are also conflicts in Nigeria, both over the Niger Delta and with Boko Haram, and

[2] Bruno Lété (2015) considers that there are only three emerging threats in the Atlantic space: "The convergence between trafficking, organised crime and terrorism spurs instability; piracy endangers the Atlantic's expanding maritime transportation network; the vulnerability of the critical energy infrastructure jeopardises regional security." On the other hand, in her work *Maritime Territorial Delimitation and Maritime Security in the Atlantic* (2014), Inês Sousa mainly addresses piracy and issues related to boundary delimitation.

[3] For further details on the analysis carried out in this report, see: Conflict Barometer 2015. *Disputes, non-violent crisis, violent crisis, limited wars, wars*. N. 24. Heildelberg.

we cannot fail to mention the humanitarian disaster in the Democratic Republic of Congo, where violence is endemic.

2.2. The convergence between Transnational Criminal Organisations (TCO), various types of illicit trafficking, and terrorism

Transnational Criminal Organisations (TCO) use the funds they generate to acquire a level of power that competes with that of the states of the region. They enforce that power by creating various forms of instability in the countries where they operate. This instability spans all dimensions, from the social to the economic, from the political to the psychological. At the same time, TCO seek to gain political power indirectly through the corruption of sovereign bodies and officials, aiming to intimidate the established power, ensuring that they have total freedom of action for their criminal activities. This situation further undermines already weak state structures.

According to the United Nations Office on Crime and Drugs, the cost of transnational organised crime is estimated at about 3.6% of the global economy, and money laundering alone costs at least 2% of the global gross domestic product every year[4].

On the West Atlantic margin, the most relevant phenomena are the criminal violence of drug cartels and the thousands of deaths caused by their actions[5]. Countries like Guatemala, Honduras, or Mexico struggle to contain the high levels of violent crime that threaten the State's authority (Grevi, 2016).

One of the main forms of trafficking TCO are involved in is the traffic of cocaine produced in Colombia, Peru, and Bolivia, which is mainly smuggled into the US and Europe, however, consumption in South America, particularly in Brazil, is also increasing[6].

In West Africa, most countries are among the world's poorest and cocaine trafficking is estimated at hundreds of millions of dollars[7]. Drug trafficking networks often take advantage of the structural weaknesses of countries such as Guinea-Bissau and, with the approval of local elites, have turned the region into an important transit centre for the drug distribution route into Europe[8].

---

[4] For further information on the topic see the 2011 UNODC report, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes Research Report*.

[5] According to the 2015 Global Burden of Armed Violence report published by the Geneva Declaration on Armed Violence and Development, Central and South America, the Caribbean, and South Africa have the highest violent death rates.

[6] The five volumes of the World Drug Report 2017 feature various statistical data on production, trafficking, policy implications, supply, use, and health consequences of drugs, on the cultivation, production, and consumption of cocaine, opiates, and cannabis, and includes a detailed analysis of the world market for synthetic drugs. The fifth volume is exclusively devoted to the nexus between the drug problem, organised crime, illicit financial flows, corruption, and terrorism. Retrieved from https://www.unodc.org/wdr2017/index.htmlDE.

[7] World Drug Report 2017.

[8] For further information on the topic see the 2014 report issued by the West Africa Commission on Drugs, analysing the transformation of Guinea Bissau into a major drug centre in West Africa.

The 2014 report of the West Africa Commission on Drugs features data for 2010 which show that, in that year, most of the cocaine flow from Latin America to West Africa crossed the Cape Verde archipelago, one of the major transit points between Latin America and the African continent; from there it was smuggled to the Atlantic coast of the region (Santos, 2014).

But TCO are not the only ones involved in this type of trafficking, which also affects the porous region of the Sahara-Sahel. Trends show that extremist groups and terrorist networks are also involved, either independently or in cooperation with organised crime groups. This region's various subversive groups have economic and symbiotic relationships with the Tuareg and Berber tribes, collaborating with them in the traffic of several products and especially in collecting taxes on these trafficked goods, engaging, for example, in the movement of undocumented workers, especially from Nigeria, Burkina Faso, and Ghana (Harmon, 2015), and, in the case of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQUIM) or further south of the Boko Haram, they are also reported to be involved with drug trafficking or at least provide protection to traffickers[9], mainly to finance their operations or to smuggle terrorists or terrorist materials to a target country.

Another extremely important form of trafficking controlled by organised criminal organisations is small arms trafficking, which, according to the Council on Foreign Relations (2013), is estimated to represent a global market of one billion dollars per year. These weapons will then be used in criminal activities and in the various chaotic wars taking place all over the planet, with consequences for stability and international security, but above all for human security.

It is an interesting fact that the TCO operating, for example, in Atlantic Africa, in an attempt to win over the populations, assume some social responsibility roles, replacing the state in building roads, schools, and hospitals.

In Africa, this is compounded by heightened economic disparities and exponential population growth. The melting pot on the West African coast creates problems that ultimately encourage irregular immigration, forcing populations to move in search of security and well-being.

The phenomenon of migration (as a generator of tension and some instability), which flows predominantly into the countries of the west, where the new communities are almost never integrated into the local societies, increases the number of disenchanted persons and potential affiliates and combatants for the alternatives presented by global subversion groups.

Irregular immigration, which TCO use to their advantage, leads to the exploitation of human misery. One need but look at the dramatic situation of those who come in search of a European Eldorado only to find not gold, but misery. The *pateras* that set sail to the north

[9] For further information on these data, see the *World Drug Report* of 2017. For equally interesting data see *U.S. Agency for International Development (2013) – The development response to drug trafficking in Africa: a programming guide*. Washington.

margin of the Mediterranean or to the Canaries transport people from all over the African continent. They come mainly from West Africa, but also from Sudan, Chad, the Horn of Africa, and even from Southern Africa. In their search for security and well-being, these immigrants put their lives at great risk. Many of those who are not able to cross remain in the transit countries, which become their destination. They sometimes remain there for years and even divide their "jump operation" into phases, which also allows them to have several informal jobs during the journey to pay for the next stage (IOM, 2005).

2.3. Maritime piracy

Maritime piracy is not a new phenomenon. Its origins date back thousands of years, and it has spread to all parts of the planet since the fifteenth century, when maritime trade was established between the newly discovered territories and the major cities and between the east and the west.

The phenomenon resurfaced with new vigour in the current century, especially in the Strait of Malacca, and, between 2008 and 2011, in the Horn of Africa. Currently, the area of interest to this paper where it manifests with more intensity is the region of the Gulf of Guinea[10]. A second hotspot for piracy in the Atlantic basin, albeit a less significant one, is the coast of South America and the Caribbean Sea. But events reported on the margins of Brazil, Peru, Ecuador, and Venezuela, or around offshore oil fields in South America are mostly classified as counter-ship armed robberies rather than piracy[11].

For Bruno Lété (2015), maritime piracy "is the biggest threat against open and secure maritime transportation routes in the Atlantic Ocean". In the area of the Gulf of Guinea, piracy is a clear example of a threat to western economic and energy security, since this persistent criminal activity hinders the free movement of goods in the sea lines of communication.

Six-hundred piracy attacks were recorded in the Gulf of Guinea between 2002 and 2012, severely affecting the local economy and port activities (Grevi, 2016). In 2012, the Nigerian government estimated that 400,000 barrels were stolen every day (Chatam House, 2013).

In 2016, there was a considerable increase in violence at sea in the region, in contrast to the global figures for piracy and armed robbery against ships, which declined significantly. The International Maritime Bureau (IMB) reported 55 attacks or attempted attacks in the Gulf of Guinea, where more than half of the kidnappings and rescue operations occurred this year, with 34 seafarers seized from a total of 62 worldwide. The Niger Delta is the area with the most attacks (26%). This increase follows a period in which the phenomenon seemed to be decreasing in the region due to a gradual decline in attacks on vessels in the area between 2013 and 2015[12].

---

[10] For further on the topic see: Levin, John-Clark; Pitney, John (2014) – *Private Anti-Piracy Navies: How Warships for hire are Changing Maritime Security*. Lexington Books. Maryland; and in Portuguese, by Guedes, Henrique (2015) – *A Pirataria Marítima Contemporânea* – as duas últimas décadas. Revista de Marinha. Lisbon.

[11] In their books, Sousa (2014) and Guedes (2014) explain the legal differences between the two.

[12] According to IMB figures, attacks in the region dropped from 52 incidents in 2013 to 41 incidents the following year, or 21%, and 31 incidents in 2015, or a further 24%. For updated statistical data, see: https://www.safety4sea.com/imb-reports-decline-in-piracy-numbers-in-first-half-of-2017/

The way pirates operate in West Africa is vastly different from the way they operate in the Horn of Africa, where pirates, with the support of local informal institutions, essentially capture ships and crew and demand a ransom. In the Gulf of Guinea, they work with the support of various institutions and their employees to obtain the location of the ships, schedules, type of cargo, and to ensure that, at the decisive moment, they "avert their eyes" and leave the ship and crew to their fate. There, cargo ships are usually stolen and transferred to other vessels, and are subsequently stored and sold on the international market, which reveals the complexity of the operation as well as the support and corruption of local institutions and authorities (Hastings and Phillips, 2015)[13].

Traditionally, piracy is seen as being caused by economic and political disorder and institutional weakness, or by illegal and unregulated fishing, so the decision to engage in piracy acts stems largely from poverty, and the reach of formal power is very limited (Hastings and Phillips, 2015)[14]. Hasan and Hassan (2016) state that the following underlying causes are at the root of the piracy in the Gulf of Guinea: legal and jurisdictional weakness; favourable geography; poor funding for the training of security forces and services; conflict and disorder; the promise of material rewards; a permissive political and legal environment; cultural acceptance; illegal fishing; the degradation of the environment; and easy access to firearms[15].

The acts of violence in the Gulf of Guinea constitute a heavy political, security, and economic burden at local, regional, and even global scales. The economic toll they take is extremely high, since in addition to ransoms or losses by theft we must account for, among other things, rising insurance premiums, the cost of new safety equipment, indirect costs with impact on local economies, and the commitment of naval forces, which, according to the One Earth Future Foundation 2014 report, are estimated at about one billion dollars per year[16].

There have also been violent attacks on critical energy infrastructures. In the region under analysis, they are mainly carried out by the Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND). The region has recorded the most attacks against offshore platforms worldwide (Lété, 2015), suffering billions of dollars in damages. These attacks cause oil spills, which lead to environmental damage, and destabilise energy prices, resulting in multinational divestment.

---

[13] Justin Hastings and Sarah Phillips (2015) conducted a relevant study, *Maritime Piracy business networks ad institutions in Africa*, where they make a comparative analysis between piracy in the Horn of Africa and the Gulf of Guinea, focusing on institutional, formal, and informal support and detailing the pirates' modus operandi.

[14] According to data provided by Timothy Walker (2013), illegal fishing is estimated at 37% of total catches in the Gulf of Guinea.

[15] For more on these topics, see: Hasan, Sayed; Hassan, Daud (2016) – *Current arrangements to combat piracy in the Gulf of Guinea Region: an evaluation. Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 47, N. 2, April., pp. 171 – 217.

[16] The 2014 One Earth Future Foundation report, *The State of Maritime Piracy Report*, illustrates these economic and human costs by region. We must, however, be aware that the various existing studies differ in their methodologies and approaches, and cannot be compared directly, nor do they constitute a definitive assessment of piracy-related costs.

Attacks on critical energy infrastructures have occurred across the Atlantic Basin; in Colombia, there were 213 attacks by subversive groups in 2013 alone; and in Mexico, six pipelines were attacked in 2007, affecting supplies for the capital and nine other countries in the region (Lété, 2015).

2.4. Maritime border disputes

In the Atlantic basin, maritime border disputes (20 in total) can potentially escalate into crisis and conflict situations, with implications for security in the region and across the Atlantic space. These tensions or disputes over maritime borders have many historical roots and distinct political, social, economic, and security contexts and, as a rule, affect ownership and sovereignty over a given geographic area, involving a complex network of legal, scientific, and political issues[17].

We need only remember the war between Argentina and the United Kingdom over the archipelago of the Malvinas/Falkland Islands in the 1980s. Although a military conflict is not likely to occur, tensions could escalate due to the border dispute that resulted from the negotiations on the extension of the continental shelf, which is extremely rich in natural resources.

The 20 disputes identified can be categorised according to three different types of causes: 10 concern the definition of maritime borders; 6 stem from overlapping territorial claims, and 4 from situations of disputed sovereignty (Sousa, 2014).

These disputes will tend to increase, since many refer to boundary disputes that result from the extension of the continental shelf, and, until July 2014, the Commission on the Limits for the Extension of the Continental Shelf (CLPC) received 74 submissions[18].

Managing these situations would be much simpler if all Atlantic Basin countries were Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) because, should negotiations fail, this would enable the activation of peaceful settlement mechanisms, either bilateral, or through recourse to international or even arbitration courts. The challenge is compounded by the fact that neither the United States (the world's largest navy) nor Venezuela are States Parties to the Convention, and although Colombia signed the deal it did not ratify it (Sousa, 2014).

The process to extend the continental shelf and the jurisdictional expansion it entails changes the territoriality of states, which becomes dominated by the marine environment, and is also leading to changes in the geopolitical space. States potentially have access to more resources and their international responsibilities increase. On the other hand,

[17] The following disputes have been identified: Greece/Turkey; Gibraltar; Latvia/Lithuania; the Bahamas/USA; Ivory Coast/Ghana; Equatorial Guinea/Gabon; Equatorial Guinea/Cameroon; Guyana/Suriname; Barbados/Trinidad and Tobago; Colombia/Nicaragua; Guyana/Barbados/Trinidad and Tobago/Venezuela; Argentina/Chile; Argentina/UK; Guatemala/Belize; the UK and Iceland dispute Denmark's claim that the Faroe Islands' continental shelf extends beyond 200 nm; El Salvador/Honduras; Canada/Denmark. In; Sousa, Inês, op. cit.

[18] Under Article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea.

increasing the number of national and international borders (high seas and air) increases the potential for territorial disputes.

From a more strictly geopolitical perspective, the correlation of forces between states also changes substantially. In the case of Portugal, a country with a significant presence in the North Atlantic (Vivero and Mateos, 2014), if its claims are recognised, its sovereign soil will be increased by 2.15 million km2, a total of about 4 million km2 (Silva, 2014). Figure 2 shows a comparison between the territorial dimension claimed by Portugal and the size of Germany. At the same time, the implementation of the Convention will result in the European Union becoming the political organisation with the largest territory, with all the implications that entails for the global geopolitical balance.

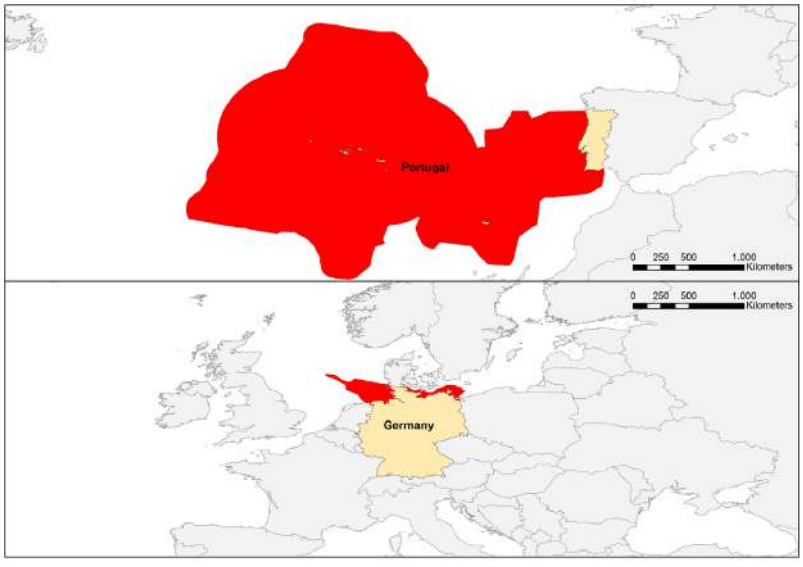


Figure 2 – Territorial size – Portugal/Germany

Source: Vivero and Mateos (2014).

3. International Organisations and possible responses

Facing the many challenges and threats in the Atlantic space requires a collective response from the various states of the area, but above all from the international organisations with policies and practices that are relevant to the security of the Atlantic.

The Atlantic basin is one of the world's most politically and economically integrated areas, encompassing multiple international, regional, and subregional organisations of various types, with different legal structures and objectives. To name only a few: the European Union, the African Union (AU), the Economic Community of West African States, the Community of Portuguese Language Countries, the Southern African Development Community (SADC), the North Atlantic Treaty Organization, and the South Atlantic Peace

and Cooperation Zone (ZOPACAS). These organisations formed a network of platforms connecting the Atlantic countries and at the same time "contributed to the diversification of foreign relations for many countries of the global South" (Ridout and Goerg, 2016).

3.1. European Union

The sea has a significant impact in the European economy, and maritime regions account for more than 40% of Europe's GDP; the EU holds 40% of the world's shipping fleet, and 90% of its foreign trade and 40% of its domestic trade is conducted by sea (Rodrigues, 2014). The EU is also dependent on oil (88.4%) and gas (65.3%) imports from the Middle East and Eurasia for its energy (Eurostat 2015), but it has been diversifying its supply sources, including the ones in the Atlantic, with imports from Africa increasing from 18% to 23% between 2006 and 2014; in 2014 alone Europe accounted for 45% of Nigeria's exports and 20% of Angola's (Grevi, 2016). These data show the vital importance of the Atlantic in the security and well-being of the EU, making it imperative to ensure freedom of movement at sea and security of supply.

Another clear example of the sea's importance to the EU is the number of agencies that deal with maritime affairs (Frontex, EDA, EMSA, EEA, ESA) (Correia, 2010) and its myriad scattered sea-related policies such as the Blue Book (an integrated maritime policy for the European Union), the Maritime Strategy for the Atlantic Area and its respective Action Plan, and the Maritime Security Strategy.

The Maritime Strategy for the Atlantic Area defined by the European Commission in 2011 covers the five Atlantic member-states (France, Ireland, Portugal, Spain, and the United Kingdom), includes measures to enhance maritime security, and its implementation requires a strong commitment both from EU institutions and member-states, and even from private organizations (COM, 2011). The Action Plan of the Maritime Strategy for the Atlantic Area, which is to be implemented by 2020, sets out research, investment, and skills upgrading priorities that the five member-states can draw on to develop the "blue economy" in the Atlantic coastal areas in a sustainable and inclusive way (COM, 2013).

The Maritime Security Strategy adopted in 2014 has a geopolitical dimension (Germond, 2015). It covers the internal and external aspects of maritime security of the Union and aims to defend Europe's interests in its neighbouring maritime areas (the spaces under the jurisdiction of the member-states and adjacent high sea areas) as well as its distant maritime interests (the security of vital navigation routes that may come under threat) (Rodrigues, 2014).

The Maritime Security Strategy also aims to provide a coherent framework that can facilitate stability and security at sea and that is consistent with other relevant EU sea-related policies, especially the EU Integrated Maritime Policy. The three general objectives of the strategy are: to identify and articulate the EU's main maritime strategic interests; to identify and articulate maritime threats, challenges, and dangers to the EU's strategic interests; to organise an appropriate response (Council of the European Union, 2014a).

This strategy calls for the Union to act both autonomously and in partnership, promoting a regional approach to maritime security that encompasses five major areas: external action; maritime awareness, surveillance, and information sharing; capacity building; risk management, protection of critical marine infrastructure, and crisis response; and maritime security research and innovation, education, and training (Council of the European Union, 2014a).

In 2007, the EU adopted a joint strategy with the African Union (AU)[19] at the Lisbon Summit, based on the principles of ownership and joint responsibility, while at the same time developing several mechanisms for dialogue and cooperation with African subregional organisations. Particularly in the West African and Sahel region[20], a number of security-related initiatives involving ECOWAS have been launched to curb illicit trafficking, piracy, and terrorism, and the strategy has also played a key role in supporting the definition of an African Peace and Security Architecture (APSA) by deploying military forces under the Common Security and Defence Policy (CSDP) to support the reform of the security and defence sector in Niger and Mali.

It was also in 2007 that the EU was able to use a rapid funding mechanism, the Instrument for Stability (IfS), for conflict prevention, crisis management, and peacebuilding initiatives when other sources of Union funding are not available.

Because it promotes a regional approach, the maritime security strategy is directly linked to the EU Strategy for the Gulf of Guinea, which covers a 6,000-km coastline from Senegal to Angola. The strategy seeks comprehensive action in coordination with local and international partners to tackle the threats identified above. It focuses on four major objectives[21], notably helping local institutions build capabilities to ensure maritime security and the rule of law (Council of the European Union, 2014b).

In addition to this strategy, the Gulf of Guinea Inter-Regional Network (GoGin) was created in December 2016, comprising 19 countries in the region. The network was built on the Critical Maritime Routes Program (CRIMGO) funded by the IfS to support the implementation of the Yaoundé processes and code of conduct[22], and aims to improve maritime security in the Gulf through efficient information sharing.

---

[19] For further information on EU-Africa relations and their history, as well as all related documentation see: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-africa/

[20] Their specific action plans are: the EU Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020 and the Sahel Action Plan 2015-2020.

[21] Those objectives are: "1. Building a common understanding of the scale of the threat in the Gulf of Guinea and the need to address it among the countries in the region and the international community; 2. Helping governments of the region build robust institutions, maritime administrations and multiagency capabilities to ensure maritime awareness, security and the rule of law along the coast; 3. Supporting prosperous economies in this region in line with national and regional development strategies, to create employment and assist vulnerable communities to build resilience and resist criminal or violent activities; 4. Strengthening cooperation structures between the countries of the region and the regional organisations to take the necessary actions to mitigate the threats at sea and on land" (Council of the European Union, 2014b).

[22] The GoGin website describes the network's activities in the area of coordination, institutional capacity-building, development, and information sharing among its members.

The EU's current methods of tackling piracy in the Gulf of Guinea show that it has taken into account the lessons learned in the Horn of Africa, where concerted action by the international community with an initial military intervention was followed by more comprehensive action, also combating the phenomenon on land, addressing in particular its deep roots and causes. The document that underpins the EU's strategic response to the challenges of the Gulf of Guinea states that this experience also "... suggests that early preventive action, in close coordination with the countries of the region and African regional bodies, is much more cost-effective than a later cure" and that it demonstrated the value of "(...) integrating all aspects for greater cumulative effect; political, good-governance/anti-corruption, security, institutional, economic, and development" (Council of the European Union, 2014b).

The EU has also developed a number of interregional cooperation instruments with Latin America to combat organised crime, including the Cooperation Program on Drug Policy (COPOLAD).

3.2. NATO

From its inception, NATO has sought to secure its interests by using its military instrument to contribute to maritime security, at least in the North Atlantic.

In the current maritime security environment, threats have become more complex, hybrid, and dynamic, thus, in 2011 the Alliance adopted a Maritime Strategy that allows it to contribute to Defence and Security and to promote its values. This strategy is reflected in naval operations that encompass four areas: deterrence and collective defence; crisis management; cooperative security; and maritime security (NATO, 2011).

With regard to maritime security, and always in accordance with the law, NATO is able to conduct surveillance and patrolling in any area defined by the North Atlantic Council and can also contribute to energy security, which includes protection of critical infrastructures and sea lines of communication (NATO, 2011).

The Alliance's naval forces have helped create a safer maritime environment, notably through Operation Active Endeavor, an operation under Article 5 of the Washington Treaty, launched shortly after 11 September 2001, which was replaced at the 2016 Warsaw summit by Operation Sea Guardian, a non-Article 5 operation able perform a broad range of maritime security tasks, acting jointly and in coordination with the EU's Operation Sophia.

Through its maritime operations, the Alliance demonstrates its ability to achieve strategic objectives defined in a variety of contexts, including operations Allied Provider and Allied Protector, which were set up at the UN's request to help the international efforts to combat piracy in the Gulf of Aden; or, from August 2009 to December 2016, through Operation Ocean Shield, which continued to deter piracy attacks while protecting vessels, and increasing the general level of security in the region[23]. The Alliance worked closely with

[23] Further data on Alliance's operations against piracy can be found on the NATO official website.

other actors in the Horn of Africa region, including EU Operation Atalanta and the US-led Combined Task Force 151.

NATO remains actively involved in maritime security through Operation Sea Guardian, ensuring that its knowledge of the maritime situation is up-to-date, and that it maintains close links with other international actors such as the EU by supporting Frontex's operations Triton and Poseidon as well as the Greek and Turkish authorities in their efforts to tackle the flow of refugees into the Aegean Sea (Dibenedetto, 2016).

3.3. ZOPACAS

An important organisation for South Atlantic security, ZOPACAS was created in 1986 at the UN General Assembly on Brazil's initiative and has 24 member-countries. The organisation is "more of a forum to discuss the management of the South Atlantic space than a military or political entity" (Ridout, 2016) and its main objective is to promote regional cooperation and maintain peace and security in the South Atlantic region.

In addition to cooperation initiatives, it has also launched political and diplomatic initiatives, mainly related to environmental protection, to the prevention of nuclear proliferation, and to the search for a peaceful solution to the conflicts between its members.

ZOPACAS is not a regional integration organisation, and is better described as a structure that brings together all the countries of the region, fostering cooperation and interaction agreements in the South Atlantic, than a space for joint action (Guerra, 2011). It is also an important instrument for Brazil to project its power in the South Atlantic (Rucks, 2014). In Africa, ZOPACAS performs the role of a multilateral forum "(...) that allows member-countries to align more with the South than with the North on some issues (...)" (Gonzalez, 2014).

The organisation was revitalised in 2013 after the 7th Ministerial Meeting in Montevideo, at a time when Brazil had already discovered its oil deposits in the pre-Salt layer of the coast of São Paulo; when the United States had resurrected the Fourth Fleet almost 60 years after dissolving it in 1950; and when China had already become a growing influence in South America.

The 8th Ministerial Meeting of ZOPACAS was held in Mindelo, Cape Verde, from 20 to 21 May 2015, where participants discussed issues related to cooperation in the area of maritime security, oceanographic research, maritime transport, university education, and information and communication technologies (Panapress, 2015).

In this complex context, Brazil, looking to assert its presence in the South Atlantic space, has focused on South-South cooperation, and ZOPACAS has taken a progressively more central role, as have other fora such as IBAS (India, Brazil and South Africa). Maritime cooperation between the navies of Brazil, Argentina, Uruguay, and South Africa is now a reality and naval exercises such as ATLASUR, but also IBASMAR, which provided joint training to the naval forces of the IBAS Forum in 2008 and 2010, are conducted regularly

(Pereira, 2013). Despite these cooperation activities, at this time there are no institutional links between the two margins of the Atlantic, where the most diverse threats circulate.

In the South Atlantic space, growing concerns about security in Africa led the US to create AfriCom in 2008 and, in order to help the country address its fading hegemony in the entire South Atlantic region, the Fourth Fleet was reactivated, as mentioned above. The reactivation of the Fourth Fleet without prior consultation with the regional partners raised concerns from several South Atlantic states. Brazil believes it presents a threat to its deep water oil reserves (Bandeira, 2008).

The South Atlantic space is also the area of the Lusophone Commonwealth, and the CPLP holds meetings between maritime affairs ministers, as well as frequent meetings between its ministers of defence and military chiefs, playing an important role in the definition of development and cooperation policies, but also in the definition of a stable security architecture.

4. Regional and subregional African Organisations

Measures taken individually by states have failed to permanently eliminate the maritime threats in the region, proving insufficient to curtail the increase in incidents in the Gulf of Guinea (Biziouras, 2013). Most countries have limited naval capacities and lack infrastructures, equipment, and an adequate legal framework (Hasan and Hassan, 2016).

In response to the growing threats, the Economic Community of Central African States (ECCAS) developed an integrated maritime security strategy in 2008, and in 2009 it activated the Regional Centre for African Maritime Security (CRESMAC), which coordinates three multinational centres, one for each zone of the Central African seas. In 2010 the Gulf of Guinea Commission (GGC) also established its maritime strategy and, in 2014, ECOWAS, inspired by the ECCAS model, approved an integrated maritime strategy, establishing a regional maritime security coordination centre for West Africa, encompassing three zones (Osinowo, 2015).

In June 2013 the UN declared its support to the regional initiative launched with the Yaoundé Declaration[24], which brought together the Gulf countries, as well as ECOWAS, ECCAS, and the GGC.

These efforts for the continent were supplemented in 2012, with the adoption by the AU of Africa's Integrated Maritime Strategy "(...) as a tool to address Africa's maritime challenges for sustainable development and competitiveness (...)" (African Union, 2012). The strategy's global vision aims to "(...) foster more wealth creation from Africa's oceans, seas and inland water ways by developing a thriving maritime economy and realizing the full potential of sea-based activities in an environmentally sustainable manner" (African Union, 2012), providing

[24] A code of conduct for the prevention and suppression of acts of piracy, armed robbery against ships, and other illegal activities at sea in West and Central Africa was adopted in Yaoundé. A Memorandum of Understanding was also approved between ECCAS, ECOWAS, and the GGC regarding security in the maritime area of West and Central Africa.

a broad framework for the protection and sustainable exploitation of the African maritime domain and for the creation of wealth.

The strategic objectives include, inter alia, the creation of the Combined Exclusive Maritime Zone of Africa (CEMZA) and the security and protection of maritime transport systems. The strategic actions to implement the strategy include the promotion of inter-agency/transnational cooperation and coordination on maritime defence and security, and the creation of Regional Maritime Operational Centres (African Union, 2012).

In October 2016, at the AU Extraordinary Summit held in Lomé, Togo, 32 countries signed what became known as the Lomé Charter. This binding document, which will be incorporated into Africa's Integrated Maritime Strategy, proposes coordination measures between African countries to combat piracy and trafficking in drugs, weapons, and persons.

But combating piracy and other threats in the region will continue to be a protracted effort. The emergence of a regional collective security system is hampered by political rivalries between countries. There is mistrust over ongoing border disputes (Ghana/Ivory Coast, Angola/Congo, Gabon/Equatorial Guinea) (Hasan and Hassan, 2016), and there have been difficulties in reaching an understanding of how to share the financial burden.

Nevertheless, the initiatives and activities that have been developed and the multiple instruments created by both States and various international organisations point to the emergence of a complex maritime security system in Africa (Buerger, 2013).

5. Possible conclusions

in the Atlantic basin, a space characterised by profound differences but also by increasing economic and security interdependence, challenges are complex, multidimensional, and take place at a global scale. Due to the economic and commercial dynamics of this vast space of transit for people and goods, and all the energy potential that it holds, it again plays a central role in today's International Relations.

This vast space is inhabited by several threats to international security, failed states being the most serious, since, without power, political units are permeable to the creation and proliferation of other threats to transnational security, such as more diverse forms of terrorism and organised crime, whose many activities erode formal authority and further undermine already weak state structures, as in the case of the porous Sahara-Sahel region, including the resurgence, with renewed vigour, of the gravest threat to shipping routes, piracy, which endangers the West's economic and energy security. Acts of violence at sea and attacks on critical energy infrastructures, especially in the Gulf of Guinea region, constitute a heavy political, security, economic and human burden at local, regional, and even global scales. Finally, today there are also multiple maritime border disputes, which are increasing due to the processes of extension of continental shelves and the subsequent changes to geopolitical spaces, and which can potentially escalate into situations of crisis

and conflict, with all the implications that would have for regional security and for the security of the entire Atlantic space.

The threats have been clearly identified and the measures to deal with them have been thoroughly analysed, but tackling them will require strengthening state authority and institutional capacity building. In our analysis we have identified multiple international cooperation and coordination instruments that mainly involve international organisations with policies and practices in the area of security, which seek to guarantee safety and freedom of movement at sea in this vast geopolitical space.

The EU and NATO believe the Atlantic ocean is of vital importance for the security and well-being of its populations, and to that end both organisations have developed a number of policy instruments, which have one fundamental difference: while NATO's policies are put into practice through naval operations, the EU has a more comprehensive approach to defending the maritime interests that Europe wishes to safeguard, promoting a regional approach to maritime security, and has even adopted a joint strategy with the AU, while at the same time developing several dialogue, cooperation, and coordination mechanisms and initiatives with African subregional organisations, as well as various instruments of interregional cooperation with Latin America.

In the South Atlantic space, ZOPACAS stands out as an important instrument for the projection of Brazilian power, constituting the country's most important mechanism of South-South cooperation. On the other hand, the US has reactivated its Fourth Fleet to ensure its presence across the South Atlantic, and the country's growing concerns about security in Africa have led it to create AfriCom.

Most African countries have limited naval capacities and lack infrastructures, equipment, and an adequate legal framework, and thus are unable to contain or permanently reduce maritime threats, particularly in the Gulf of Guinea region. However, the regional policies and practices already in place point to the emergence of a complex maritime security system in Africa, a good example of which is Africa's Integrated Maritime Strategy, which proposed coordination measures between African countries to combat piracy and trafficking in drugs, weapons, and persons.

Despite all the initiatives and activities that have been developed, and the multiple instruments that have been created by both States and various international organisations, there is still a lack of effective coordination and information sharing, making it difficult to build an effective Maritime Security System that encompasses the entire Atlantic space.

Works cited

African Union, 2012. *2050 Africa's integrated maritime strategy*.

Bandeira, M., 2008. *A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos*. *Revista Espaço Acadêmico*, 89. Retrieved from: http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.htm – Conference presentation at the Escola Superior de Guerra.

BP, 2015. *Statistical Review of World Energy*. June.

Biscop, S., et al., 2015. *European Strategy, European Defence, and the CSDP*. Clingendael Report. The Hague.

Biziouras, N., 2013. Piracy, state capacity and root causes. *African Security Review*, 22:3, pp. 111-122.

Buerger, C., 2014. Communities of Security practice at work? The emerging African Maritime Security Regime. *African Security*, 6:3-4, pp. 297-316.

Chatam H., 2013. *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012, March.

COM, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica*. Brussels, 21.11.2011 COM (2011) 782 final.

COM, 2013. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. *Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica. Para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Brussels, 13.5.2013 COM (2013) 279 final.

Correia, A., 2010. *O Mar no século XXI. Contributos para uma análise estratégica aos desafios marítimos nacionais*. Aveiro, FEDRAVE.

Council on Foreign Relations, 2013. *The Global Regime for Transnational Crime*. 25 June. Retrieved from: http://www.cfr.org/transnational-crime/global-regime-transnationalcrime/p28656 [Accessed 2 November 2016].

Council of the European Union, 2014a. *European Union Maritime Security Strategy*, Brussels, 24 June, 11205/14.

Council of the European Union, 2014b. *EU Strategy on the Gulf of Guinea, Brussels*, 17 March 2014.

Council of the European Union. *EU-Africa relations*. Retrieved from: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-africa, [Accessed 2 November 2016].

Dibenedetto, A., 2016. *Implementing the Alliance Maritime Strategy in the Mediterranean: NATO´S Operation Sea Guardian*. *Research Paper*, n. 134, December. NATO Defense College, Rome.

Eurostat, 2015. Retrieved from: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database [Accessed 2 November 2016].

Freedom House, 2015. *Freedom in the World 2015*. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist. Freedom House. Retrieved from: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016 [Accessed 2 November 2016].

Garcia, F. P. and Ferro, M., 2013. A Crise do Estado e a Segurança Internacional. *Revista de Direito e Segurança*. Lisbon: Universidade Nova de Lisboa. N. 1, year I, pp. 37 – 63.

Germond, B., 2015. *The Geopolitical dimension of maritime security. Marine Policy*, 54 pp. 137-142.

Gonzalez, R., 2014. *Brasil e a ZOPACAS: projeção de poder ou cooperação estratégica?* Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Gratius, S., 2015. *Political, social and cultural trends in the Atlantic*. Atlantic Future Scientific Paper, 35.

Grevi, G., 2016. Power and Interdependence. In: Bacaria, J. and Tarragona, L., *Atlantic Future. Shaping a new hemisphere for the 21st century; Africa, Europe and the Americas*. CIDOB, Barcelona, pp. 103-115.

Guerra, W., 2011. O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, N. 128 – 5.a Series, pp.77-91.

Geneva Convention, 2015. *Global Burden of Armed Violence: Lethal Encounters*. Cambridge University Press.

Guedes, A.M., 2012. Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da "Lusofonia". *Observare*, Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 3, n. 1 (Spring), pp. 1-37.

Guedes, H., 2015. A Pirataria Marítima Contemporânea – as duas últimas décadas. *Revista de Marinha*. Lisboa.

Hasan, S. and Hassan, D., 2016. Current arrangements to combat piracy in the Gulf of Guinea Region: an evaluation. *Journal of Maritime Law & Commerce*, April, Vol. 47, N. 2, pp. 171-217.

Hanson, S., 2008. *Energy Bottlenecks in South America*. Council on Foreign Relations.

Harmon, S., 2015. *Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel region in the twenty-first century*. African Security, 8:4, p. 227-248, DOI: 10.10.80/19392206.2015.1100503.

Hastings, J. and Phillips, S., 2015). Maritime Piracy business networks ad institutions in Africa. *African Affairs*, 114/457, 555-576. Oxford University Press.

Heidelberg Institute For International Conflict Research, 2015. *Conflict Barometer 2015. Disputes, non-violent crisis, violent crisis, limited wars, wars*. N. 24. Heildelberg.

International Organization For Migrations, 2005. *World Migration*. Retrieved from: http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/8/wmr_annexes.pdf [Accessed 2 November 2016].

Kotsopoulos, J., 2014. The Atlantic as a new security area? Current engagements and prospects for security cooperation between Africa and its Atlantic counterparts. *Atlantic Future Scientific Paper*, 2014, 6.

Kraemer, A. and Stefes, C., 2016. The changing energy landscape in the Atlantic Space. In, Bacaria, Jordi and Tarragona, Laia (2016) - *Atlantic Future Shaping a New Hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas*. CIBOD. pp. 88-102.

Lété, B., 2015. Addressing the Atlantic's Emerging Security Challenges. *Atlantic Future Scientific Paper*, 34, Barcelona Centre for International Affairs.

Levin, J-.C. and Pitney, J., 2014. *Private Anti-Piracy Navies: How Warships for hire and Changing Maritime Security*. Lexington Books. Maryland.

Lima, B. P. de, 2016. *Portugal e o Atlântico*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Monteiro, N., 2015. *África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: a geopolítica de Cabo Verde no contexto da CEDEAO*. REVISTA - Bogotá (Colombia) - Julio-diciembre, Vol. 11 N. 2, pp. 93-109.

Moreira, A., 1993. O Oceano Moreno. *Ciência e Trópico*, Recife, v. 21, n. 2, July/December, pp. 239-251.

NATO, 2011. *Alliance Maritime Strategy*. Retrieved from: www.nato.int/cps/eng/natohq/official_texts_75615.htm [Accessed 2 November 2016].

Oceans Beyond Piracy, 2014. *The State of Maritime Piracy Report*. Denver, CO: One Earth Future Foundation.

Osinowo, A., 2015. *Combating piracy in the Gulf of Guinea*. *Africa Security Brief*. Africa Center For Strategic Studies.

Panapress, 2015. *Cabo Verde acolhe Encontro da Zona de Paz do Atlântico Sul*. [Online] Retrieved from: http://www.panapress.com/Cabo-Verde-acolhe-Encontro-da-Zona-de-Paz-do-Atlantico-Sul---3-630436760-41-lang4-index.html [Accessed 5 November 2016].

Pereira, A. L., 2013. O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* v.2, n.4. July/December. pp. 33-48.

Santos, G., 2014. *Cabo Verde e o narcotráfico: um desafio muito sério ao estado de direito*. Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança.

Ridout, G., 2016. *Institutions, interaction and idea flow in the Atlantic Space*. In: Bacaria, J. e Tarragona, L., *Atlantic Future Shaping a New Hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas*. CIBOD. pp. 59-68.

Rodrigues, R., 2014. Estratégia de segurança marítima europeia. Porquê e para quê? *Nação e Defesa*, N. 137 – 5th Series, pp.168-176.

Rucks, J., 2014. *A geopolítica do Atlântico Sul: a importância da ZOPACAS para o Brasil*. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 147-158.

Silva, F. da, 2014. *O Potencial do Mar português:Uma análise estratégica*. Lisbon: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Sousa, I., 2014. *Maritime Territorial Delimitation and Maritime Security in the Atlantic*. Atlantic Future Scientific Paper, 7. Barcelona: Centre for International Affairs.

UNODC, 2011. *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report*. Vienna.

US energy information administration. Retrieved from: https://www.eia.gov/ [Accessed 2 November 2016].

U.S. Agency for International Development, 2013. *The development response to drug trafficking in Africa: a programming guide*. Washington.

Walker, T., 2013. *Maritime Security in West Africa*. *African Security Review*, 22.2, June, pp. 85-91.

West Africa Commission on Drugs, 2014. *Not just in transit: Drugs, the State and Society in West Africa*. Kofi Annan Foundation. Retrieved from: http://www.wacommissionondrugs.org/report/ [Accessed 2 November 2016].

Vivero, J. and Mateos, J., 2014. *Changing maritime scenarios. The geopolitical dimension of the EU Atlantic Strategy*. In: Marine Policy, 48, pp. 59-72.

Artigo recebido em agosto de 2017 e aceite para publicação em outubro de 2017

O MODELO DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA[1]

THE EUROPEAN UNION CRISIS MANAGEMENT MODEL

Marco António Ferreira da Cruz
Major da Guarda Nacional Republicana
Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Docente da Área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados do Instituto Universitário Militar (IUM)
Investigador Integrado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
1449-027 Lisboa
cruz.maf@ium.pt

Resumo

A União Europeia possui uma diversidade de instrumentos que pode usar na gestão de uma crise, atual ou emergente. Esta capacidade de intervenção confere ao atual modelo de gestão de crises da União uma das suas principais características e vantagens. A utilização simultânea desses instrumentos, civis e militares, acarreta, porém, grandes desafios ao nível da coordenação, elemento que é visto como um dos principais inconvenientes do próprio modelo.

O presente estudo faz uma análise ao atual modelo de gestão de Crises da União Europeia, centrado na sua arquitetura e nos processos de decisão, de planeamento e de condução das missões e operações de gestão de crises. Para concretizar os nossos objetivos de investigação, recorremos a uma estratégia de investigação qualitativa, baseada numa análise bibliográfica e documental. Tendo as reflexões sido reforçadas através de entrevistas semiestruturadas realizadas a diversos peritos nesta matéria.

A análise efetuada permitiu concluir que são necessárias alterações ao modelo europeu, não apenas, nas estruturas de planeamento, de condução e nos princípios de financiamento, mas também, no estabelecimento de doutrina e formação a aplicar nos diferentes instrumentos, independentemente da sua natureza. Estas medidas permitem reforçar

Como citar este artigo: Cruz, M., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da União Europeia. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 117-144.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Estado Maior Conjunto 2016/17, cuja defesa ocorreu em julho de 2017, no Instituto Universitário Militar.

a coordenação civil-militar, condição fundamental para tornar mais eficaz a resposta da União Europeia a uma crise, atual ou emergente.

Palavras-chave: Gestão de Crises, União Europeia, coordenação civil-militar.

Abstract

Europe has a variety of instruments that it can use to manage a current or emerging crisis. This ability to intervene gives the current model of crisis management in the European Union one of its main characteristics and advantages. The simultaneous use of these instruments, civil and military, however, presents major challenges in terms of coordination, an element that is been one of the main drawbacks of the model itself.

The present study analyzes the current EU Crisis Management model, focusing on its architecture and decision-making processes, planning and conducting missions and crisis management operations. In order to fulfill our research objectives, we proceeded to a rigorous qualitative methodology, based on bibliographical and documentary analysis, and whose reflections were reinforced through interviews with several experts in the field.

The analysis shows that changes to the European model are needed, notably in planning and driving structures and funding principles, but also in the establishment of doctrine and training to be applied to different instruments, regardless of their nature. These measures make it possible to strengthen civil-military coordination, which is seen as fundamental to making the European Union's response to the various threats more effective.

Keywords: *Crisis Management, European Union, military-civilian coordination.*

Introdução

O projeto da União Europeia (UE) ficou, desde a sua origem, ligado às questões da (in) segurança do próprio espaço europeu, através da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)[2]. Apesar da instabilidade internacional e da permanente ameaça de conflito, motivada pela Guerra Fria, durante anos, a falta de consenso político impediu que fossem registados progressos na criação de instrumentos para o estabelecimento de uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Este cenário foi, no entanto, alterado em 1999, muito impulsionada pelo conflito dos Balcãs, pela perceção, por parte dos países

[2] Dada a importância que o carvão e o aço tiveram na Segunda Guerra Mundial, a 9 de maio de 1950, o Ministro dos Negócios Estrangeiros de França, Robert Schuman, propôs que a produção franco-alemã de carvão e aço fosse colocada sob a alçada de uma Alta Autoridade comum, recetiva à entrada de outras Nações europeias. Tendo por base o controlo dessas duas matérias-primas, a 18 de abril de 1951 foi assinado em Paris o Tratado que institui a CECA, reunindo para além da França e da República Federal Alemã, a Itália e o BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) (Fernandes, 2011, p. 110).

europeus, dos riscos de um possível efeito de contágio ao interior das suas fronteiras e, sobretudo, pela consciência da sua incapacidade em lidar com o conflito (Silva, 2010; Câmara, 2016).

As primeiras declarações políticas, em plena década de 90, vindas sobretudo de Paris e Londres, demonstraram a intenção de dotar a UE de capacidades para intervir na Gestão de Crises (GC). Os atentados terroristas em solo americano, em 2001, em Madrid (2004) e em Londres (2005), marcaram decisivamente a visão europeia em relação à sua segurança, assumindo-se, desde então, que as crises no exterior influenciam a segurança da própria Europa, no que foi caracterizado por Trauner (2011) e por Brandão (2015a) pela interdependência interna e externa da segurança.

Ao nível estrutural, a UE fez grandes alterações, no sentido de responder, de forma mais eficaz, às crises e aos conflitos em zonas do globo onde tem interesses, fazendo, assim, a ligação dos instrumentos de segurança aos de política externa. Desde o dia 1 de janeiro de 2003, altura em que a UE lançou a sua primeira missão civil, de caráter policial, na Bósnia-Herzegovina, e até 2016 (outubro), foram iniciadas, em três continentes diferentes, mais de 35 missões e operações.

Apesar dos avanços alcançados nos diversos tratados é, contudo, no Tratado de Lisboa, aprovado em 2007, que a UE autonomizou a GC, criando o cargo do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e estabelecendo o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)[3], atribuindo, desta forma, maiores recursos e coerência à PCSD (Scherer, 2015, p. 44). Este Serviço reúne as principais estruturas, civis e militares, de apoio à GC, sendo responsável, além do aconselhamento político, pelo planeamento e pela condução das diferentes missões e operações. O novo Tratado estabeleceu, pela primeira vez, como objetivo da ação externa da União, "preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional" (art.21.º) (UE, 2007).

A utilização de diversos instrumentos por parte da UE constitui, na opinião de Solano (2009) e Ashton (2014), a principal característica do modelo europeu de GC, refletido no *Compreenshive Approach* (CA)[4], através da utilização, de forma coerente e complementar, de todos os instrumentos civis e militares (Langlois e Capstack, 2014, p. 9). A coordenação desses instrumentos, ao nível do planeamento e da condução, assume-se como um dos grandes desafios do próprio modelo que vê na aproximação civil e militar a sua maior virtude.

Conscientes desta realidade, decidimos efetuar este trabalho tendo como objeto de estudo o modelo de GC da UE, centrado nas suas vantagens e nos seus inconvenientes. Tendo em conta este desafio, o objetivo geral da investigação é o de apresentar medidas que reforcem a coordenação entre os instrumentos civis e militares na gestão de crises,

[3] Na designação em inglês *European External Action Service* (EEAS).

[4] Para Wendling (2010, p. 27) a CA implica a procura de uma metodologia que visa princípios comummente entendidos e processos colaborativos nas dimensões política, diplomática, segurança, económica, desenvolvimento, *rule-of-law* e direitos humanos, em busca de um objetivo comum, tanto dentro como fora da UE.

expondo contributos para a melhoria dessa coordenação. Assim, para o efeito, definimos os seguintes objetivos específicos (OE):

- OE 1: identificar as vantagens e os inconvenientes do modelo de GC da UE;
- OE 2: apresentar medidas que reforcem a coordenação civil-militar nas missões e operações de GC da UE.

Procurando atribuir uma sequência lógica à investigação, estruturámos o nosso estudo, para além da introdução e das conclusões, em seis capítulos principais. Assim, no capítulo inicial, adotamos os conceitos operacionais para o nosso objeto de estudo, através da revisão da literatura, explorando os autores/obras que estudaram as origens e a evolução da PCSD da UE e da Estratégia Europeia em matéria de segurança. No segundo capítulo, será apresentada a metodologia seguida na investigação, contemplando ainda a apresentação do modelo de análise seguido. No terceiro capítulo, fazemos, de forma descritiva, a explicação do modelo de GC da UE, realçando as instituições e as estruturas envolvidas, bem como os processos de decisão, de planeamento e condução das missões e operações. Nos dois capítulos seguintes, damos conta das vantagens e dos inconvenientes do atual modelo de GC. Para isso, recorremos não apenas a diversas fontes bibliográficas, mas também ao contributo das entidades que entrevistámos, todas com uma vasta experiência no planeamento e na condução de operações e missões de GC. Como corolário da nossa investigação, no sexto e último capítulo, apresentamos as medidas que consideramos serem essenciais para reforçar a coordenação entre os instrumentos civis e militares.

Face à atualidade e importância do tema, esta investigação poderá constituir-se de particular importância para um maior aprofundamento do estado da arte, não apenas pela "radiografia" que realizamos, mas, sobretudo, pelos contributos materializados pelas medidas que propomos no sentido de reforçar a coordenação civil-militar e, assim, melhorar o funcionamento do modelo de GC da UE.

1. Uma perspectiva histórica do projeto europeu

1.1. A Europa da Segurança e da Defesa

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a cooperação em matéria de segurança e defesa passou a ser uma das questões mais prementes para os Estados da Europa Ocidental. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, assistimos a diversas tentativas de reorganização da defesa Europeia, tendo muitas delas fracassado, como foram os casos, em 1954, da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e, mais tarde, do Plano Fouchet (1961). As diversas querelas entre as principais potências europeias, sobretudo a França e o Reino Unido, com visões distintas, levaram a que, durante anos, a defesa da Europa estivesse confiada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) [*North Atlantic Treaty Organization* (NATO)], e, subsidiariamente, à União Europeia Ocidental (UEO) (Silva, 2011; Koutrakos, 2013).

O fim da Guerra Fria e a consequente reconfiguração do cenário internacional, a par da crise que irrompeu nos Balcãs, deram um novo sentido às questões da segurança europeia

e ao seu papel em termos externos, ao ponto de, em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, a UE ter dado corpo à sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Pela primeira vez, foram definidos os objetivos para reforçar a segurança da União e dos seus Estados-membros, incluindo a formulação de uma política de defesa comum.

Numa época em que a ameaça de conflitos em grande escala diminuiu significativamente, em relação ao período de Guerra Fria, mas em que se assistiu a uma recrudescência de conflitos locais, que representam verdadeiras ameaças à segurança Europeia, a preparação e execução das decisões e ações da União no domínio da defesa ficaram a cargo da UEO, nas denominadas "Missões de Petersberg", que incluíram missões humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz e de forças de combate para a GC, incluindo missões para o restabelecimento da paz (Gomes, 2010, p. 123). Alguns anos mais tarde, e já no rescaldo da Guerra da ex-Jugoslávia, em Amesterdão (1997), a UE aprova uma nova revisão ao tratado fundador, que produziu alterações em matéria de segurança e defesa, materializadas na criação do Secretário-Geral do Conselho e de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e na criação de uma Unidade de Planeamento Político e de Aviso Antecipado, destinado a assessorar o Conselho em matérias relativas à PESC (Pedra, 2010, p. 57).

Depois de muitas resistências ao desenvolvimento da defesa europeia por parte do Reino Unido, em 1998, na cidade francesa de Saint Malo, o país inverteu a sua política, dando apoio à França na defesa do reforço progressivo das estruturas e capacidades militares da UE (Brandão, 2015b). A incapacidade da UE de intervir na gestão dos conflitos nos territórios da ex-Jugoslávia, com os riscos associados à possibilidade do conflito se estender para o interior do espaço Europeu, fez despertar a Europa para a urgência da criação de uma estratégia no âmbito da segurança e da defesa (UK Ministry of Defense, 2014, p. 5). Os dois países manifestaram, então, a vontade de reforçar o papel do Conselho nas decisões e nos instrumentos de projeção internacional da Europa, através do estabelecimento de uma capacidade de ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis e de meios para decidir usá-las, a fim de responder a crises internacionais (Shake, Bloch, Lainé e Grant, 1999; Kammel, 2015, p. 106).

A abertura ao diálogo Europeu sobre os assuntos relativos à segurança e defesa do seu próprio espaço foi alcançada no Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de junho de 1999), tendo os Estados-membros lançado as bases da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Silva, 2011), as quais haveriam de ser efetivadas, quanto aos objetivos e necessidades, no Conselho Europeu de Helsínquia (10 e 11 de dezembro de 1999), onde foram estabelecidas as forças militares (50 000 - 60 000), com uma prontidão a 60 dias para cumprirem as missões de Petersberg (Pflimlin, 2006). Esta enunciação de necessidades ficou definida como o *Helsinki Headline Goal*. Além disso, foram criados na dependência do Conselho novos órgãos e estruturas políticas e militares, as quais passaram a permitir à União assegurar a necessária orientação política e a direção estratégica. Nessa matéria, destacamos a criação do Comité Político e de Segurança, *Political and Security Committee*

(PSC)[5], do Comité Militar Europeu, *European Union Military Committee* (EUMC) e um quadro de pessoal militar, a que foi designado mais tarde pelo Estado-maior Militar da UE, *European Union Military Staff* (EUMS) (Rehrl e Glume, 2015, p. 15).

Além dos instrumentos militares, a UE estabeleceu ainda as bases para o desenvolvimento da gestão não-militar de crises, através de meios e recursos civis, o que viria a ser efetivado no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19 e 20 de junho de 2000) (Silva, 2011; Pereira, 2009; Hermenegildo, 2017, p. 240). Além da criação do Comité para os Aspetos Civis da GC, *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CivCom), foram identificadas as áreas prioritárias para os objetivos dos aspetos civis da GC, em particular as capacidades em matéria de polícia civil. Os Estados-membros, a título de cooperação voluntária, comprometeram-se a disponibilizar até 5 000 agentes da polícia para missões internacionais, no âmbito de operações de prevenção de conflitos e GC, e designar e posicionar, num prazo máximo de trinta dias, um efetivo que poderá ir até 1 000 agentes (Saraiva, 2010).

É no Conselho de Nice (7, 8 e 9 de dezembro de 2000) que a UE assumiu que está preparada para integrar as missões atribuídas à UEO, demonstrando ainda vontade de desenvolver capacidade para mobilizar uma vasta gama de meios e instrumentos, tanto civis como militares, com capacidade para realizar a GC e de prevenção de conflitos, no âmbito das missões de Petersberg definidas no Tratado da União Europeia, designadamente: missões humanitárias e de evacuação; missões de manutenção da paz; e missões de forças de combate para a GC, incluindo as missões de restauração da paz. Apesar de assumirem o compromisso com a OTAN em matéria de Defesa, os líderes europeus queriam desenvolver políticas na área da segurança e defesa (Silva, 2011; Brandão, 2015b).

Em resultado dos atentados do 11 de setembro e da consequente alteração do ambiente de segurança internacional, motivado sobretudo pela ameaça terrorista, assistimos ao apelo da Europa para o desenvolvimento de políticas (comuns) em matéria de segurança e defesa. Durante o ano de 2001, e sob o impulso das Presidências Sueca e Belga, são identificadas as lacunas existentes entre os meios disponibilizados pelos Estados-membros e as capacidades necessárias ao cumprimento dos *Helsinki Headline Goals*, sendo aprovado um plano para a resolução dessas lacunas – "*European Capabilities Action Plan*" (ECAP) (Council of European Union, 2001).

No sentido de colmatar grande parte das lacunas identificadas, a 17 de março de 2003, a UE estabelece com a OTAN um conjunto de acordos permanentes (conhecidos por "*Berlim Plus*"), que vêm esclarecer três aspetos fundamentais: o acesso da UE às capacidades de planeamento da OTAN; as relações de comando UE-OTAN, no caso das operações militares lideradas pela UE (com recurso aos meios da OTAN); e o tipo e as condições de utilização dos meios e capacidades da OTAN por parte da UE (Howorth, 2011; Silva, 2011; Nunes, 2012).

[5] Ao longo do texto faremos, sempre que possível, a tradução para português das designações dos diversos organismos com responsabilidades na GC. Apesar dessa tradução, e no sentido de não desvirtuarmos as designações originárias, decidimos manter no texto a expressão e a abreviatura em língua inglesa.

É, no entanto, com o Tratado de Lisboa que se registam as maiores alterações ao nível da arquitetura da UE, sendo as mais relevantes a abolição da estrutura por pilares e, no âmbito da ação externa e da PCSD, a criação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que acumula também o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), e o estabelecimento do SEAE. As decisões no âmbito da ação externa passaram a ser aprovadas por maioria qualificada [n.º 3 do artigo 31.º do Tratado da UE (TUE)], exceto as que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (n.º 4 do artigo 31.º do TUE revisto), que continuam a ser por unanimidade (Pereira, 2009, p. 219). Ao nível da Política de Segurança e Defesa, as alterações foram ainda mais profundas, começando pela própria designação: a PESD deu lugar à PCSD, reconhecendo-se no novo Tratado a extensão das atividades que a UE pode realizar em países terceiros, tendo sido ainda adicionadas às missões de Petersberg, as operações de desarmamento, aconselhamento militar e assistente de tarefas, prevenção de conflitos, e estabilização pós-conflito (Pirozzi, 2015, p. 35).

1.2. A estratégia da UE em matéria de Segurança

A estratégia europeia em matéria de Segurança, publicada pela primeira vez em 2003, constitui-se como o enquadramento não só da ação externa da UE, mas, fundamentalmente, da PCSD. É neste documento que a Europa faz referência ao seu nível de ambição em matéria de GC, pretendendo constituir-se como um ator global, dotado de uma vasta gama de instrumentos que lhe permitem influenciar o curso das relações internacionais, fazendo-se assim, na opinião de Gaddis (2009, cit. por Biscop, 2011, p. 1), a correspondência dos meios disponíveis aos fins desejados.

As evoluções registadas na estratégia de segurança foram dirigidas sobretudo para a garantia da proteção do espaço europeu, através de ações externas de segurança. A sua condução acompanhou, assim, a evolução e a sofisticação das novas ameaças que, tal como nos é expresso, deixaram de ser locais ou regionais para passarem a ser globais, sendo as "ameaças longínquas tão preocupantes como as que estão próximas" (UE, 2003, p. 6). Na análise que fez à nova conflitualidade Kaldor (2007, pp. 1-2) identificou um novo tipo de violência organizada, com origens nos continentes africano e europeu, que a autora considera ser um resultado da globalização e que definiu como sendo de baixa intensidade, mas que encerra, em si, pontos de convergência transnacionais, onde a distinção interna/externa é por vezes difícil de efetuar.

Em 2008, pela mão do Secretário-geral do Conselho e Alto-representante da UE, é publicado um relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança de 2003, onde se fizeram as atualizações às ameaças ao espaço europeu. Em fevereiro de 2010, durante a Presidência semestral espanhola, o Conselho completou a estratégia de 2003, vocacionada para a ação externa, com a adoção da estratégia de segurança interna. Esta separação, artificial, diríamos nós, entre a estratégia externa de 2003 e a interna de 2010,

a par das profundas alterações no ambiente de segurança, terá estado, na opinião de Drent, Landman, e Zandee (2016), na base da nova formulação estratégica da UE, através da aprovação, em 2016, da Estratégia global para a política externa e de segurança da UE, daqui em diante designadamente simplesmente por Estratégia Global da UE.

Na nota introdutória do documento, Federica Mogherini sublinha que a Estratégia Global se centra, entre outros aspetos, tanto nas capacidades militares e de luta antiterrorista, como na consolidação da paz e da resiliência dos Estados e das sociedades dentro e em torno da Europa (UE, 2016). Além de fazer referência às interdependências (globais) da UE em matéria de segurança, o documento sublinha ainda o caráter distinto das ameaças de hoje que, tal como Scherer (2015, p. 43) caraterizou, são muito mais difusas, imprevisíveis e difíceis de conter do que no passado.

2. Metodologia

Tendo em conta a realidade estudada e o ramo das ciências sociais em que o nosso objeto de estudo encontra enquadramento, a abordagem empírica será, na sua essência, do tipo qualitativo. No que diz respeito à tipologia das fontes de informação, recorremos quer à informação bibliográfica, de caráter geral e específica do modelo de GC da UE, em grande parte publicada pela própria organização, quer à realização de entrevistas.

Foram entrevistados cinco Oficiais, com comprovada experiência e conhecimento da temática em apreço, em concreto: o Chefe da Missão da EUSEC Congo entre 2012-2013, Major-general Cameira Martins; o, à data, Chefe da Representação Militar de Portugal na NATO e no Comité Militar da EU – Bruxelas, Vice-Almirante Silvestre Correia; o Adjunto da Representação Militar de Portugal na NATO e no Comité Militar da EU para a área das Operações, Exercícios e Cooperação, e, em acumulação, para a área das dos Conceitos e Capacidades, entre 2011-2014, Coronel Carlos Ribeiro; o *Staff Officer* da Célula de Conceitos e Capacidades, do EUMC, entre 2009-2012, o Coronel Rui Ferreira; e o, à data. Director do *Concepts and Capabilities do EU Military Staff, Brigadier General* Heinz Krieb.

Relativamente ao instrumento de medida utilizado, foram desenvolvidas entrevistas semiestruturadas, tendo sido elencadas seis questões versando as seguintes temáticas: principais vantagens do modelo de GC da União Europeia; principais inconvenientes/limitações desse modelo; avaliação da adequabilidade da separação dos processos de planeamento civil e militar; avaliação da adequabilidade da atual estrutura de Comando e Controlo do SEAE para os casos em que existe, simultaneamente e no mesmo Teatro, uma missão civil e uma operação militar da UE; avaliação da necessidade de existir uma mesma entidade coordenadora dos diversos instrumentos da UE (civis e militares) no terreno, e em caso afirmativo, qual a entidade que poderia desempenhar essa função; identificação de eventuais mudanças ao nível da atual estrutura do Serviço Europeu para a Ação Externa, no sentido de reforçar a ligação entre os diversos departamentos (civis e miliares) e o relacionamento entre esses instrumentos.

A metodologia da análise de conteúdo alicerçou, conforme Fachada (2015), na identificação de categorias *a priori*, pré-estabelecidas à luz do referencial teórico de Whitman e Wolff (2012), a saber: instrumentos e instituições, estruturas e o modelo de financiamento da UE.

3. A gestão de crises da UE na era pós-Tratado de Lisboa

3.1. A arquitetura institucional

No âmbito da GC, o quadro institucional da UE atribui responsabilidades à Comissão Europeia[6], ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, também conhecido por conselho de ministros ou simplesmente por Conselho. É, no entanto, nesta última instituição que recai a maior parte das decisões no âmbito da GC, tomadas em reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e à qual se podem juntar Ministros que tutelam outras áreas, sobretudo a Defesa.

No sentido de apoiar, de forma permanente, as decisões políticas do Conselho relativamente às missões e operações de GC da UE, foi estabelecido o Comité dos Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-membros da UE, *Comité des Représentants Permanents* (COREPER)[7] e no PSC (criado, como vimos no Conselho Europeu de Helsínquia de 1999), órgão que inicia e desenvolve todos os aspetos relacionados com a PCSD e que tem responsabilidades no âmbito do controlo político e da direção estratégica das operações e missões, sendo composto pelos embaixadores permanentes dos Estados-membros na UE (Guedes e Elias, 2010).

Uma das principais inovações do Tratado de Lisboa foi a criação do SEAE, e que é liderado pela também recém-criada figura do AR/VP, e que descreve, na opinião de Coelmont (2012, p.3), em grande parte "os princípios gerais de como a UE responde aos eventos internacionais, através de uma prevenção holística, usando todos os instrumentos à sua disposição".

O planeamento estratégico das missões e operações de GC é feito no Departamento de Gestão e Planeamento de Crises, *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD). Criado em 2009, este departamento integra elementos civis e militares que apoiam o nível político na decisão sobre o desenvolvimento de conceitos e capacidades para a GC (Langlois e Capstack, 2014, p.25). Para Stevens (2011, pp.34-35), a ideia subjacente à criação do CMPD foi o de racionalizar e reforçar as estruturas de planeamento estratégico e assegurar uma melhor sinergia entre os meios militares e civis, com o intuito de garantir a coerência e a eficiência em cada uma das etapas do processo de GC, desde o início da

[6] No âmbito da gestão de cries, a Comissão Europeia traz para a discussão as áreas políticas sob a sua responsabilidade, como a ajuda humanitária, a assistência ao desenvolvimento e a regulação de sanções. A Comissão gere, anualmente, o orçamento no âmbito da PESC, excluindo os encargos com as operações militares da UE, assunto que trataremos mais aprofundadamente no último capítulo.

[7] O COREPER é a principal instância preparatória do Conselho. Assegura a coerência das políticas da UE através de duas formações, o COREPER I e II, que se reúnem todas as semanas, cabendo ao COREPER II preparar os trabalhos de quatro formações do Conselho: Assuntos Económicos e Financeiros; Negócios Estrangeiros; Assuntos Gerais e Justiça; e Assuntos Internos.

crise, a decisão de opções de resposta militar, planeamento da operação ou missão até à sua execução no terreno.

O planeamento e a condução operacional das missões civis e militares é realizado, respetivamente, pelo *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) e pelo *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). A sede do CPCC constitui-se como o Quartel-general Operacional, *Operational Headquarters* (OHQ), sendo o Diretor do CPCC o responsável pelo planeamento estratégico e pela condução de todas as missões de gestão civil de crises (Drent e Zandee, 2010, p.35). Para as missões militares, o recém-criado MPCC, estabelecido na decisão Conselho, 6881/17 de 6 de março, desempenha as mesmas tarefas que o CPCC, sendo atualmente responsável pela condução das missões de formação militar da UE na Somália, na África Central e no Mali.

O Diretor-Geral do EUMS é, cumulativamente, o Diretor do MPCC e é nessa qualidade que assume o comando, ao nível operacional, das missões militares no âmbito da PCSD. Segundo a Decisão do Conselho, esta nova estrutura permitirá aos comandantes das missões no terreno concentrarem-se nas atividades específicas da sua missão, com um melhor apoio fornecido por Bruxelas (Council of European Union, 2017b). Além da condução, o EUMS constitui-se ainda como órgão especializado de apoio à decisão do SEAE para as questões militares e para o planeamento estratégico de operações.

Com o objetivo de fazer a coordenação entre os instrumentos, o diploma recentemente aprovado, edifica ainda uma célula de coordenação conjunta, *Joint Support Coordination Cell* (JSCC), que pretende estabelecer, ao nível da condução operacional, a ligação entre as missões do MPCC e do CPCC. O novo JSCC integra estruturas anteriormente na dependência das componentes militar (EUMS), por exemplo o Centro de Operações (*Watchkeeping*) e de especialistas civis do CPCC. Estão previstas reuniões dos Estados-maiores do MPCC e do CPCC, para coordenação do trabalho diário entre as estruturas militares e civis. Apesar deste importante avanço, que só previsivelmente entrará em funcionamento em 2018, a recente estrutura, além de não prever uma instalação para manter num espaço comum todos os membros, salvaguarda que, administrativamente, os elementos continuam a pertencer ao MPCC/EUMS e ao CPCC, mantendo separadas as linhas de comando relativamente às respetivas estruturas (Council of European Union, 2017a, p.11).

O SEAE conta ainda com o centro de análise de informações da UE – *EU Intelligence Analysis Centre* (EU INTCEN) –, que se constitui como órgão responsável pelo alerta precoce e pela avaliação da situação, no sentido de manter informada a AR/VP, os órgãos de decisão da UE e aos Estados-membros, fazendo por isso o acompanhamento e avaliação de eventos internacionais, com destaque para as áreas geográficas mais sensíveis, para as situações de terrorismo e para o acompanhamento de outras ameaças globais (Sami, 2014; Gonçalves, 2014).

Integram ainda o SEAE, e na direta dependência da AR/VP, depois da aprovação do Tratado de Lisboa que definiu esta nova estrutura, os representantes especiais, *EU*

Special Representatives (EUSR), que são responsáveis pela condução política da UE em áreas com interesse para a Europa ou em zonas de crise e pós-conflito em que se regista um envolvimento da UE no âmbito da PCSD (Missiroli, 2016). A ação externa da UE, em matérias de política e de segurança, é ainda reforçada pelas suas 140 delegações, distribuídas por grande parte das regiões do mundo, atuando os respetivos chefes das delegações (embaixadores) no terreno para obter a coordenação entre os diversos atores da UE, incluindo as missões da PCSD e a informação sobre vários conflitos (Pirozzi, 2015; Rehrl e Glume, 2015; Scherer, 2015, p.44).

3.2. O processo de Gestão de Crises

É através do *Political Framework for Crisis Approach* (PFCA), mandado elaborar pela AR/VP para aprovação do Conselho, que se inicia todo o processo de GC da UE. É nesse documento que se encontra descrito o tipo de crise e se avalia o seu impacto nos interesses, valores e objetivos da UE. Este documento prevê, ainda, possíveis linhas de empenhamento da UE para enfrentar a crise, a curto, médio e longo prazos, fazendo de igual forma a identificação dos possíveis instrumentos a utilizar (Missiroli, 2016; Ribeiro, 2016).

Feita a identificação da crise, a segunda fase corresponde à elaboração do *Crisis Management Concept* (CMC), recaindo a responsabilidade pela sua produção no CMPD e no qual se descrevem os interesses políticos da UE, os objetivos e as opções estratégicas, civis e militares, para responder à crise (Missiroli, 2016; EEAS, 2016b). Depois de aprovado o CMC pelo Conselho, o PSC solicita ao CMPD, para os instrumentos civis, e ao EUMS, para os militares, a elaboração das respetivas opções (estratégicas) de resposta, *Civil Strategic Options* (CSO) *Military Strategic Options* (MSO). Nesta fase são, também, estabelecidas as condições de financiamento, definindo o Conselho, para as operações militares, os custos a serem suportados pelo mecanismo ATHENA, para cobrir entre 10 a 15% dos custos totais, sendo o remanescente suportado pelos Estados-membros que participam. Para as missões civis, esses custos são suportados integralmente pelo orçamento comunitário (EEAS, 2013; Anghel e Perruche, 2016, p.13).

É na terceira fase do processo de GC que é feito o planeamento dos níveis estratégico e operacional, através da elaboração do Conceito da Operação, *Concept of Operation* (CONOPS)[8], e do Plano de Operações, *Operation Plan* (OPLAN)[9], de acordo com a sequência apresentada na Figura 1. Ainda ao nível do planeamento, e em condições específicas, face à necessidade de empenhar a missão/operação num reduzido espaço de tempo, poderá ser adotado o processo de decisão abreviado (*Fast Track*), no sentido de responder à crise de forma imediata, existindo uma redução dos produtos de planeamento, sendo elaborado o CMC e aprovado o OPLAN (Dijkstra, Petrov e Mahr, 2016, pp.20–21).

[8] É no CONOPS que são identificados os objetivos a alcançar, para cada um dos instrumentos (civis e militares), e os meios necessários a envolver na missão ou operação, sendo este produto de planeamento, depois de concluído, submetido ao PSC para aprovação (Stability Unit, 2014).

[9] O Plano de Operações (OPLAN), é submetido ao Conselho para aprovação e inclui os detalhes da conduta da operação e as regras de empenhamento para o uso da força (Kermanbon, 2013, p.47).

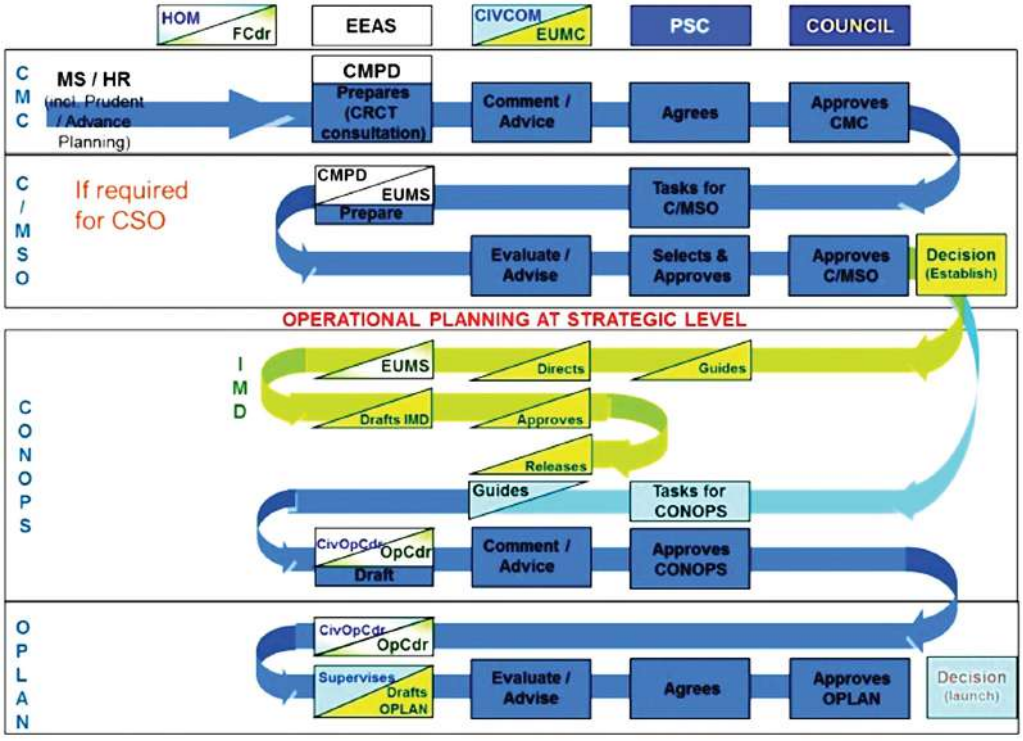


Figura 1– Processo de Planeamento da UE para a Gestão de Crises

Fonte: Adaptado a partir de Ribeiro (2016, p.82).

Durante a quarta fase do processo de Gestão de Crises é feita a projeção e a condução das missões e/ou das operações. Enquanto para as operações militares a condução é feita a partir dos diversos OHQ[10] da UE, conforme esquematizado na Figura 2, podendo inclusivamente existir recurso a meios da OTAN no âmbito dos acordos de *Berlim Plus*, para as missões essa condução é feita a partir de Bruxelas, através do CPCC e do MPCC.

A última fase é marcada pela revisão estratégica da missão e/ou da operação, materializada na proposta da AR/VP ao PSC, que a submete ao Conselho para apreciação e decisão, sob a eventual reorientação ou encerramento do empenhamento da UE.

Ao nível das decisões podemos referir que existem quatro momentos distintos que importa considerar: em primeiro lugar, sobre quais os instrumentos de GC a serem utilizados, que envolve órgãos do SEAE e dos próprios Estados-membros. Posteriormente, as decisões de estabelecer e de lançar uma missão/operação, ambas da responsabilidade do Conselho, através do PSC. Por último, a decisão de prorrogar, reorientar ou encerrar uma missão ou operação, de igual modo uma competência do Conselho (Rehrl e Glume, 2015a, p.27).

[10] A UE dispõe de cinco OHQ: dois em Paris (França), em Potsdam (Alemanha), em Roma (Itália) e em Northwood, Londres (Reino Unido).

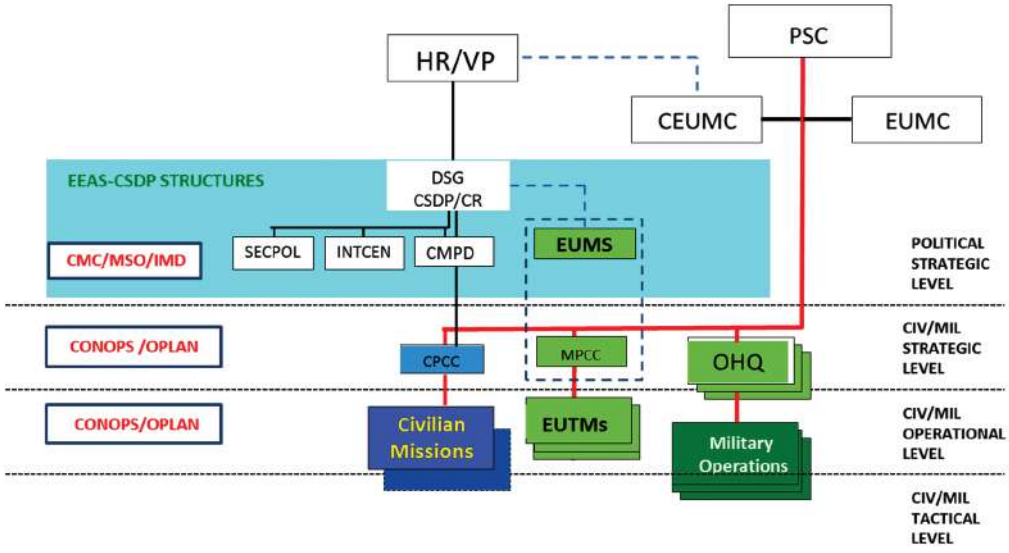


Figura 2 – Estrutura de decisão e de planeamento do SEAE

Fonte: Adaptado a partir de SEAE (2017).

4. As vantagens do Modelo de Gestão de Crises da UE

Numa referência à possibilidade que a União tem na aplicação dos diversos instrumentos, Vimont (2014, p.36) sublinha que ao contrário da maior parte das organizações internacionais, caso da OTAN, as opções de resposta à crise, formuladas pelo SEAE, permitem à UE atuar nas diferentes fases do conflito e em diversos domínios da crise obtendo, dessa forma, melhores resultados. A existência na UE de uma grande e diversificada "caixa de ferramentas" (civis e militares), com uma capacidade de resposta alargada, foi apontada, pelo então responsável pela área da ação externa e da segurança, Solana (2009), como a principal vantagem do modelo da UE de GC.

Se por um lado a vantagem de ter os diversos instrumentos, per se, é uma vantagem do modelo, a sua integração *comprehensive* constitui fator distintivo na abordagem realizada pela UE à GC. Durante largos anos, a principal característica da UE foi, segundo Drent e Zandee (2010, pp. 1-2), o de servir como um modelo, exclusivamente, de inspiração civil, através da aplicação de mecanismos de reconciliação, de cooperação, estabilidade e prosperidade nas regiões próximas. Porém, em 1999, o "arsenal" político da UE foi complementado com instrumentos militares para desempenhar tarefas de GC fora do território da União. A capacidade de mobilizar instrumentos civis ao lado das forças militares tornou-se a característica específica da abordagem dos conflitos da UE, sendo considerada uma das maiores virtudes do modelo de GC.

A principal vantagem do modelo de GC da UE está, pois, ao nível da sua capacidade de mobilização de toda a gama de instrumentos para abordar todo o ciclo de prevenção,

resposta e recuperação das crises. Hoje, a UE é provavelmente a organização mais inclusiva em termos de instrumentos e capacidades (Scherer, 2015, p.45). Para Barry (2012), Kempin e Scheler (2016), a UE adota uma visão global de uma situação de crise (potencial) e reconhece que uma solução eficaz e sustentável só pode ser alcançada utilizando todos os instrumentos à sua disposição.

A aplicação do seu modelo de GC, tal como é referido por Bagci (2017) e Cabaço (2017), assenta sobretudo na condição de que o desenvolvimento sustenta as condições de segurança, ao contrário do modelo dos EUA que vê a segurança como uma condição para o desenvolvimento, motivou a assistência financeira da UE ao Governo da Somália e às organizações internacionais, em especial à missão das Nações Unidas (NU) no território, para construção de tribunais, para a formação policial e para o desenvolvimento de planos de segurança comunitária, ascendendo os 286 milhões de euros o valor doado pela UE desde 2014 (Conselho da União Europeia, 2017).

A UE (Figura 3) envolveu-se, ainda, na Somália através do fornecimento de segurança[11], com a Operação militar EU NAVFOR – Atalanta –, e de assistência às entidades locais para o desenvolvimento de capacidades relacionadas com o setor da segurança, através de duas missões de formação, *EU Training Mission* (EUTM)[12] e a *EU Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia* (EUCAP Nestor)[13]. As três ações desenvolvidas pela UE são, assim, um reflexo da Estratégia da UE em matéria de segurança para a região do Corno de África, tendo-se registado ao longo dos últimos anos uma redução significativa dos ataques da pirataria no Oceano Índico, representada na Figura 3 com os respetivos valores anuais (2008-2016), resulta dos esforços combinados do compromisso civil e militar (Scherer, 2015; Langlois e Capstack, 2014).

Além da pirataria, a intervenção da UE tem como objetivos combater a ameaça terrorista[14] e o crime organizado, que prosperavam na Somália, considerado um Estado Falhado, através de uma combinação de missões civis e militares (incluindo marítimas), bem como de projetos de capacitação das autoridades locais de longo prazo.

---

[11] A UE estabeleceu a operação militar EU NAVFOR – Atalanta –, com o objetivo de combater a pirataria na Somália, tendo esta Operação como missões principais: a proteção e acompanhamento dos navios, ao largo da costa da Somália; a monitorização das ameaças às atividades marítimas, incluindo águas interiores e territoriais; a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria e de assalto à mão armada no mar; a detenção de pessoas que tenham cometido ou tenham sido suspeitos de ter cometido atos de pirataria ou de assalto à mão armada; e a cooperar com os Estados que trabalham na região para combater os atos de pirataria e os assaltos à mão armada (Conselho Europeu, 2008; 2012; Kammel, 2015).

[12] A EUTM pretende contribuir para a situação de segurança na Somália como parte de um esforço internacional mais amplo e que abrange a formação e o acompanhamento das forças Armadas da Somália (EEAS, 2016c).

[13] A missão EUCAP Nestor – Somália teve início em 2012 e tem como principal objetivos contribuir para o desenvolvimento do Estado de Direito e para o reforço das capacidades marítimas do país de combate à pirataria. O comando da missão está localizado na capital Mogadíscio, tendo ainda centros de formação em Hargeisa, Somaliland, Garowe Puntland (EEAS, 2016d).

[14] Existem informações que estabelecem a relação entre a pirataria Somali e o terrorismo, tendo em conta que os resgates poderiam ser usados para financiar terrorismo. Al-Shabaab, já afiliado da al-Qaeda, controla grande parte do território da Somália (Knops, 2012, p.5).

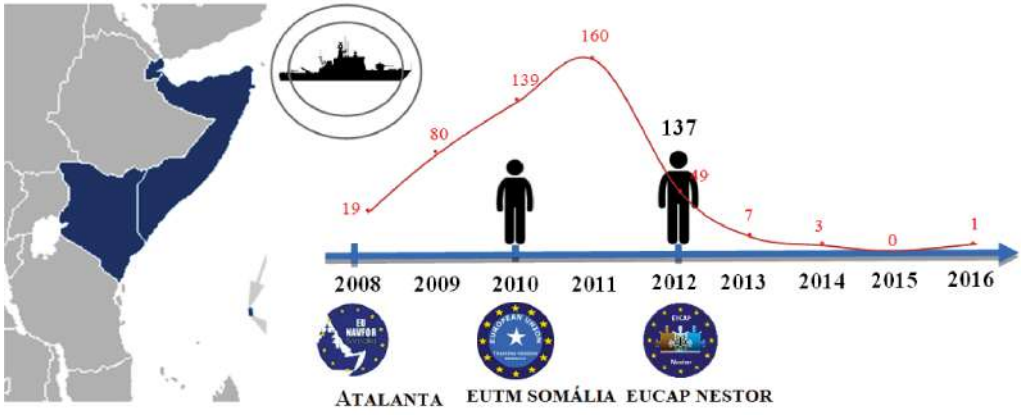


Figura 3 – Somália: Empenhamento da UE/número de ataques de pirataria a navios

Fonte: Adaptado a partir de Statista (2017).

Adicionalmente à aplicação de uma diversidade de instrumentos, o modelo de GC faz ainda uma abordagem multiníveis para os conflitos, considerando essencialmente os fatores regionais e nacionais e mundiais da crise (UE, 2016, p.22). A adoção de um quadro estratégico de intervenção regional permite à UE atuar de um modo integral dentro e entre os países. Recorrendo ao quadro estratégico para o Corno de África, a intervenção da UE estende-se a diversos países da região, particularmente na Somália e no Sudão, para evitar futuros conflitos que podem, direta ou indiretamente, atingir a Europa. Este quadro estratégico de abordagem global e multiníveis é também aplicado à região do Sahel e à República Centro Africana (Kempin e Scheler, 2016, p.3; Blockmans e Wessel, 2009, p.20).

Assim, tal como nos é referido por Scherer (2015), a gama completa de instrumentos proporciona à UE uma capacidade externa única, permitindo ao seu modelo de GC fornecer respostas coerentes, tanto em matéria de segurança interna como de ação externa. A abordagem feita pela UE procura as múltiplas dimensões do conflito e em todas as fases do ciclo da crise, a fim de conferir maior coerência ao quadro político geral e identificar formas práticas de reforçar a sua prevenção, estabilização e consolidação da paz através dos instrumentos e dos recursos disponíveis (Lintern, 2017, p.37).

A existência de estruturas internas permanentes, estabelecidas no SEAE, permitem que a UE mobilize diversos instrumentos à sua disposição (políticos, diplomáticos, militares e civis e de ajuda ao desenvolvimento) dentro de uma estratégia coerente e eficaz para alcançar os seus objetivos de segurança (Ruiz, Doyle e Hagemann, 2014, p.15). Além disso, a implementação de missões e de operações no terreno contribuiu para a sua visibilidade e consequente reconhecimento por atores externos da UE enquanto ator de segurança global (*security actorness*) (Costa, Ferreira, Pereira e Soares, 2009; Brandão, 2010).

A procura pelo equilíbrio e pela coordenação do emprego dos diferentes instrumentos (civis e militares) constitui, porém, como foi sublinhado por Solana (2009), o maior desafio

para a UE em matéria de GC, pois apesar dos desenvolvimentos das estruturas dentro do SEAE, que pretendem fomentar uma maior ligação entre os instrumentos, na opinião de Pirozzi (2015, p.51), a coordenação civil-militar continua a ser altamente problemática, assunto ao qual daremos especial atenção no próximo capítulo.

5. Os inconvenientes do Modelo de Gestão de Crises da UE

Tal como ficou estabelecido no texto do TUE (Artigo 42.º), as decisões relacionadas com a PCSD são, na sua generalidade, tomadas por unanimidade, sendo de notar algumas exceções, por exemplo as que são tomadas no âmbito da Agência Europeia de Defesa (AED), que requerem a maioria qualificada dos estados membros associados. Em resultado desta condição, ou seja, da necessidade do consenso entre todos os estados-membros, o processo de decisão para ativação de uma missão e ou de uma operação constitui o principal inconveniente do modelo de GC, tendo em conta a dificuldade que os Estados-membros têm em tomar decisões relativamente a determinados territórios em crise, dados os seus argumentos no âmbito das suas próprias políticas externas e dos seus respetivos interesses (Ginsberg e Penksa, 2014).

Neste domínio, Pirozzi (2015) dá como exemplo a missão no Sul do Sudão, cujo processo de planeamento foi adiado por vários meses, devido ao facto de alguns Estados-membros, sobretudo a França, colocarem as suas próprias prioridades de política externa nas missões de GC na região do Sahel. O mesmo aconteceu com grande parte das missões no Corno de África, sobretudo na Somália, sendo a missão da EUCAP Nestor o resultado de anos de negociação entre a França e o Reino Unido, com os primeiros a defenderem uma operação militar em terra e os segundos uma missão civil, ao ponto de estar no terreno uma missão com estatuto civil, levada a efeito por militares (Pirozzi, 2015). Esta interferência dos Estados-membros não diz apenas respeito à decisão de ativar uma missão ou operação, mas também à fase da reavaliação estratégica (quinta fase) e à decisão de retrair a participação europeia.

Além do processo de decisão, o emprego do instrumento militar nas operações de gestão de crises da UE é ainda fortemente condicionado pela diferença dos mecanismos de financiamento entre as componentes civis e militares. Enquanto as missões civis são pagas integralmente pelo orçamento comunitário, as operações militares são suportadas na sua quase totalidade pelos países contribuintes, retirando a percentagem que advém do mecanismo ATHENA. Este fator, sendo claramente desmotivador para os Estados-membros, é agravado pela atual crise económica da zona Euro e, por conseguinte, acaba por influenciar a presença do instrumento militar em operações, limitando o efeito do conceito CA no modelo de GC da UE.

Esta diferença de financiamento tem afastado os Estados-membros de envolverem os seus instrumentos militares, ao ponto da UE, ser reconhecida sobretudo, por ser um ator no domínio da aplicação do instrumento civil (Drent e Zandee, 2010) e por continuar a ser,

na opinião de Ginsberg e Penksa (2014), um ator fragmentado, inconsistente e ineficaz na gestão militar de crises.

As limitadas capacidades, ou mesmo a ausência do instrumento militar, condiciona o efeito CA no modelo de GC, uma vez que é necessária uma mistura adequada dos diferentes instrumentos (militar e civil). Enquanto o instrumento militar, por si só, não ser suficiente para os fins da GC e de estabilização, a CA é certamente um componente necessário de um espectro que se quer mais abrangente. Simón (2010) e Scherer (2015), defendem que sem um instrumento militar forte e autónomo, a CA está destinada a falhar e, por isso, é evidente que urge fazer a combinação de instrumentos civis e militares, ao longo de uma crise.

Ao nível da estrutura do SEAE, apesar dos avanços registados, segundo diversos autores, a exemplo de Mattelae (2010) Drent (2011) e Pirozzi (2013b), existem, ainda, algumas redundâncias motivadas pela criação de estruturas novas, no sentido de colmatar algumas limitações ao nível da coordenação, mas que acabam conflituar com responsabilidades e competências de estruturas já existentes. Pirrozzi (2013b) dá como exemplo a ausência de definição no Tratado de Lisboa que estabeleça o modelo de interação, ao nível do planeamento estratégico e operacional, entre o CMPD e o CPCC. Esta falta de coordenação no planeamento é também extensível à ligação entre o CMPD e o EUMS, assistindo-se a uma duplicação de tarefas entre os dois organismos, sobretudo quando está envolvido o instrumento militar (Anghel e Perruche, 2016, p.19).

As diferenças ao nível do planeamento, com a produção isolada de documentação entre os instrumentos civis e militares, constituem um entrave à coordenação civil-militar, tendo, posteriormente, reflexos ao nível da condução das missões e operações. Para Mattelaer (2013, p.135), a questão fundamental é que a PCSD é construída sobre um sistema de planeamento isolado: a pretensão de planear de forma abrangente é largamente abandonada quando o CMC é aprovado e os sistemas de planeamento paralelos assumem o controlo. Este isolamento é ainda mais vincado aquando da separação das cadeias de comando para missões civis e operações militares.

Langlois e Capstack (2014) identificam, de igual forma, as dificuldades provocadas pela existência de diferentes cadeias de comando na atual estrutura, com reflexos ao nível do Comando e Controlo, que têm origem logo na fase do planeamento. Em resultado destas diferenças, Stevens, antigo Diretor do CMPD, sublinha as dificuldades institucionais, sentidas na criação de operações militares, sobretudo pelos atrasos ao nível do planeamento inicial, dada a necessidade de produção de documentos específicos da componente militar, como por exemplo a IMD (UK Parliament, 2012).

Apesar da recente revisão e da introdução do *Fast Track*, Anghel e Perruche (2016) indicam que o processo de planeamento e de condução é ainda demasiado burocrático, que em muito contribui o elevado número de atores institucionais envolvidos (o Conselho, o PSC, as delegações da UE, o CMPD, o CPCC e o EUMC), e o elevando montante de documentos preparatórios, MSO/CSO, IMD, CONOPOS, OPLAN, Decisões do Conselho).

A partilha de plataformas de comunicação e informação entre organizações militares e civis, que são vistas como fundamentais, para reduzir a duplicação e fortalecer a base para a tomada de decisão em situações de crise, é ainda muito reduzida, tendo em conta as resistências que as duas componentes (militares e civil) criam entre si (Pawlak e Ricci, 2014, p.28). Ferreira (2017), sublinha que esta dificuldade "é um reflexo da própria organização interna dos países, cujas sensibilidades e resistências são exportadas para as instituições europeias".

Este afastamento entre os instrumentos civis e militares é ainda refletido ao nível da condução operacional, evidenciando Martins (2017) as dificuldades sentidas na ligação entre a missão que chefiou e as restantes missões da UE que se encontravam a operar no terreno. Numa referência à dificuldade de coordenação, Ioannides (2010, p.42) sublinha que os representantes especiais da UE apenas lideram os aspetos políticos da UE no terreno, não têm autoridade de coordenação suprema sobre os Comandantes da Força da UE que recebem instruções políticas diretamente do PSC. Dando como exemplo, a presença da UE com diferentes instrumentos na Somália, Krieb (2017) afirma mesmo ser "indispensável ter essa entidade no terreno […] que coordene o envolvimento da UE".

De toda esta análise, resulta que a coordenação entre os instrumentos civis e militares, aos diferentes níveis, constitui o principal inconveniente para o modelo de GC da UE. Além disso, as limitações impostas pela decisão por unanimidade e as disparidades entre o financiamento dos instrumentos civis e militares, não só tem atrasado a ação da UE, como tem limitado as capacidades militares presentes na GC, acarretando disfuncionalidades e perda de eficácia nas respostas. A UE tem dado claramente prioridade aos instrumentos civis, sendo reconhecida em termos externos pelas suas capacidades civis mais do que pelo seu instrumento militar (Pirozzi, 2013b), ao ponto dos Estados-membros, tal como nos refere Biscop (2015), raramente optarem por ceder o seu instrumento militar sob a bandeira da UE, optando sistematicamente pela OTAN ou pelas coligações.

6. Contributos para uma aproximação civil-militar

Apesar dos permanentes esforços da UE em reforçar a coordenação civil-militar, refletidos com a criação de duas novas estruturas (MPCC e JSCC), o modelo europeu necessita ainda de alterações ao nível dos princípios de financiamento, da organização e dos processos.

Ao nível do financiamento, e de modo a reforçar a participação do instrumento militar na promoção de segurança, será, a nosso ver, necessária uma maior solidariedade financeira dos Estados-membros. Os custos decorrentes das operações terão que recair no orçamento comunitário, deixando assim de ser aplicado o princípio "*costs lie where they fall*". Esta alteração levará não só a que exista uma maior vontade política dos Estados-membros para assumir uma posição ativa na PCSD, mas sobretudo, permitirá ultrapassar as dificuldades da eficácia operacional das missões e operações de GC no seu conjunto.

Tal como vimos nos capítulos anteriores, os processos de planeamento e de condução de missões e operações é ainda realizado, na maior parte das vezes, de forma isolada, não existindo ligação entre as respostas militares e civis. A constituição de um Quartel-general civil-militar, que reúna as atuais estruturas do CMPD e EUMC e de algumas estruturas do CPCC e do MPCC deve ser encarado como uma necessidade, no sentido de contribuir para a racionalização da cadeia de comando, para uma cultura de planeamento comum, através da elaboração de um único CONOPS e OPLAN, e para o reforço da coordenação civil-militar, durante e entre as crises.

Ao nível dos Quartéis-generais Operacionais (OHQ) será necessária a integração das estruturas civis e militares responsáveis pela condução das missões de gestão de crises, permitindo assim uma maior coerência na condução operacional dos diferentes instrumentos ao nível local e regional. Esta maior coerência operacional terá que ser acompanhada por uma orientação política comum, ao nível dos objetivos e das ações. O reforço das competências dos representantes especiais é assim, neste domínio, condição essencial para a UE "falar a uma só voz", como realça Martins (2017).

Face aos inconvenientes identificados, propomos, por isso, a seguinte estrutura do SEAE, representada na Figura 4, materializada na edificação de um Quartel-general de nível estratégico, *Strategic Headquarter* (SHQ); e de quartéis de nível Operacional, edificados em países da UE, com responsabilidade por diferentes zonas de interesse e, por último, a integração na própria estrutura dos representantes especiais (EUSR), sendo-lhe atribuídos poderes, ao nível da coordenação política dos vários instrumentos.

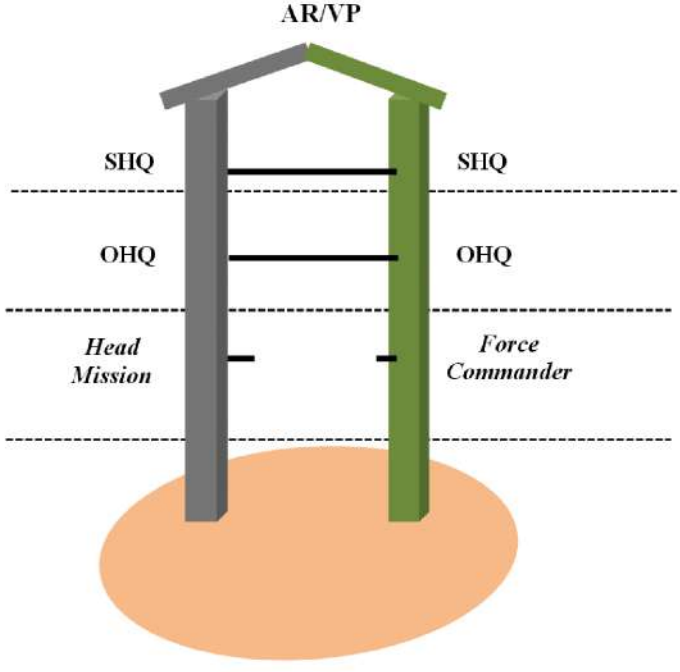


Figura 4 – Proposta de Estrutura para o SEAE

Além da alteração da estrutura, a aproximação civil-militar terá que ter em conta a partilha de procedimentos doutrinários conjuntos, acompanhados pela respetiva formação e treino. Ao nível da doutrina, não existem ainda bases para o lançamento de ações conjuntas, uma vez que a UE continua a seguir o processo de planeamento militar da OTAN. O desenvolvimento de doutrina é, pois, essencial para o estabelecimento de procedimentos conjuntos, criando dessa forma linguagem e procedimentos comuns. Ao nível da formação urge ministrar uma formação adequada com base em currículos concebidos à escala da UE, com ênfase para a ligação civil-militar.

Estes vetores facilitariam não apenas esta integração entre instrumentos, mas também a coordenação entre capacidades de diferentes países, que apesar de pertencerem à UE, são culturalmente distintas.

Conclusões

A criação da AR/VP e do SEAE constituíram duas das grandes inovações no âmbito da ação externa da UE e da sua PCSD. O estabelecimento dessa instituição e das respetivas estruturas conferem ao modelo de GC da UE uma das diversas vantagens que identificámos, e que se reflete ao nível político pela descentralização que é feita no PCS, enquanto entidade responsável pela direção e condução das operações e missões, o que permite tornar mais célere os processos de decisão entre os Estados-membros em matéria de PSCD. É também na capacidade de utilizar diversos instrumentos que o modelo de GC apresenta a sua maior vantagem. Desde logo, porque permite a atuação nas diferentes fases de uma crise e nos seus diferentes instrumentos (político, diplomático, de ajuda económica, de apoio ao desenvolvimento ou de segurança interna) combater as ameaças. A ligação deste modelo de intervenção com as estratégias da UE reforça a capacidade europeia para garantir a segurança no interior das suas fronteiras, na perspetiva de que, combatendo as ameaças fora das suas fronteiras, incrementa a segurança internamente. Além disso, permite ainda reforçar a ação externa da UE, através do aumento da sua influência enquanto ator global.

Apesar das virtudes do modelo, e sobretudo dos avanços que se têm vindo a registar ao nível estrutural e operacional, este ainda apresenta diversos inconvenientes que o tornam burocrático e politicamente muito dependente da decisão dos Estados-membros. Apesar de registarmos uma descentralização de grande parte das decisões no PSC, a dependência que a decisão, de iniciar uma missão ou operação, tem do consenso de todos os Estados-membros, limita a capacidade de intervenção da UE. Este inconveniente é refletido, ainda, na escolha do tipo de instrumentos a envolver numa determinada crise ou conflito e na decisão de retrair ou continuar o envolvimento europeu.

Ao nível do planeamento estratégico de missões (civis e militares) a integração que é feita pelo CMPD não contempla o planeamento de operações militares, que é da responsabilidade da estrutura militar (EUMS). Por esse motivo, assiste-se à produção isolada dos diversos produtos de planeamento para as missões e operações, o que afasta a possibilidade de existir uma maior coordenação ao nível operacional.

Assim sendo, respondendo à pergunta central de investigação, no sentido de melhorar a capacidade da UE na GC, além de defendermos uma alteração aos mecanismos de financiamento da UE, para o instrumento militar, com aplicação do mesmo modelo da componente civil, ou seja, por intermédio do orçamento comunitário. Propomos a edificação de uma estrutura colaborativa e integradora dos instrumentos civis e militares, através do estabelecimento de um Quartel-general de nível estratégico, e, ao nível operacional, defendemos, de igual modo a edificação de Quartéis-operacionais. Ao nível dos representantes especiais da AR/VP, concluímos que devem ter uma maior intervenção ao nível da coordenação no terreno.

Por último, atendendo às diferenças culturais, importadas, na maior parte das vezes, das respetivas organizações internas dos Estados-membros, será necessária a implementação de uma doutrina e formação conjuntas, para uniformização de procedimentos, mas sobretudo para o estabelecimento de uma cultura comum.

Conscientes que será difícil alterar o sistema de decisão, por consenso entre os Estados-membros, para os assuntos relacionados com a PCSD, tendo em conta que esta regra esteve sempre presente no texto do Tratado da UE, as restantes medidas, para a coordenação entre os instrumentos e para o reforço da participação da componente militar na GC da UE, são essenciais para combater grande parte das ameaças com que a Europa e o mundo se confrontam atualmente. Por outro lado, as alterações propostas permitem ainda mitigar grande parte dos inconvenientes identificados e aumentar o reconhecimento da UE enquanto ator global no domínio da segurança.

Nesta linha de pensamento, o presente estudo constitui-se como um contributo para a reflexão sobre as possíveis e desejadas alterações ao modelo de GC, que apesar de apresentar diversas vantagens, que o tornam distintivo de outras organizações, possui diversos inconvenientes. Naturalmente, pela complexidade das matérias aqui tratadas e pela diversidade e sensibilidade dos diferentes Estados-membros da UE, aliados aos vertiginosos desenvolvimentos que caracterizam o mundo atual, seria de todo pertinente e importante desenvolver, em futuros estudos, duas linhas de investigação relativamente a este tema: a primeira, no sentido de perceber os impactos que a saída do Reino Unido traz às capacidades da UE em matéria de GC; e a segunda, focada nas vantagens e inconvenientes do modelo relativamente à sua capacidade de coordenação com outros atores, designadamente com organizações internacionais (OTAN, ONU e União Africana) e com atores estatais e não estatais.

Referências bibliográficas

Anghel, S. e Perruche, J., 2016. *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*. [pdf] European Parlamentary Research Services. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU(2016)581416_EN.pdf>, [Consult. em 2 de abril de 2017].

Ashton, C., 2014. The role of the European External Action Service in a global network of crisis rooms. In: *Crisis rooms: towards a global network?* Bruxelas: Institute for Security Studies.

Bagci, H., 2017. Turkey in the Present International Context. In: Instituto Universitário Militar, 2017. *Turkey in the Present International Context*. Lisboa.

Barry, L., 2012. *European Security in the 21st century: The EU´s Comprehensive Approach*. Dublin: Institute of International an European Affairs.

Biscop, S., 2011. A New External Action Service Needs a New European Security Strategy. *Security Policy Brief*, [Em linha] (29). Disponível em: <http://aei.pitt.edu/33468/> [Consult. em 2 de abril de 2017].

Blockmans, S. e Wessel, R., 2009. The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective? *Journal of Conflict and Security Law*, 14(2), pp.1–44.

Brandão, A.P., 2010. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Revista de Relações Internacionais*, (25), pp.49–63.

Brandão, A., 2015a. O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS .NET (e-journal of International Relations)*, 6(1), pp.1–20.

Brandão, A.P., 2015b. PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: 'Europa a várias velocidades' e/ou em desaceleração? *Revista Janus 2015/2016*, (17), pp.110–111.

Cabaço, L., 2017. A Abordagem Global da União Europeia: Um desafio atual. *IDN - Nação e Defesa*, (144), pp.69–76.

Câmara, J., 2016. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Lisboa: Principia.

Coelmont, J., 2012. An EU security strategy: an attractive narrative. *Egmont Security Policy Brief*, [Em linha] (34). Disponível em: <http://aei.pitt.edu/id/eprint/34875>, [Consult. em 22 de 2017].

Conselho da União Europeia, 2008. *Estratégia Europeia em matéria de segurança - uma europa segura num mundo melhor*. Bruxelas: União Europeia.

Conselho da União Europeia, 2017a. *Comité para os Aspetos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM) - Consilium*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>, [Consult. em 23 de abril de 2017].

Conselho da União Europeia, 2017b. *Comité Político e de Segurança (CPS) - Consilium*. [Em linha] Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/ [Consult. em 23 de março de 2017].

Conselho da União Europeia, 2017. *Somália - Conclusões do Conselho (3 de abril de 2017)*. [pdf] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7614-2017-INIT/pt/pdf>, [Consult. em 11 de junho de 2017].

Correia, S., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (18 abril 2017).

Costa, C., Ferreira, M., Pereira, M. e Soares, A., 2009. *A UE como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: ISCSP.

Council of European Union, 2001. *European Capability Action Plan - Excerpt Press Release November 2001*. [pdf] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf>, [Consult. em 20 de maio de 2017].

Council of European Union, 2014. *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*. [pdf] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf >,[Consult. em 23 de 2017].

Council of European Union, 2017. *Comité Militar da União Europeia (CMUE) - Consilium*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>, [Consult. em 23 de abril de 2017].

Council of European Union, 2017a. *Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. [pdf] Disponível em: <www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881_en17_pdf/>, [Consult. em 23 de abril de 2017].

Council of European Union, 2017b. *Security and defence: Council reviews progress and agrees to improve support for military missions*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-defence-security/>, [Consult. Em 12 de abril de 2017].

Davis, L., Habbida, N. e Penfrat, A., 2017. *The EU's Capabilities for Conflict Prevention*. [pdf] EU-CIVCAP. Disponível em: <http://www.eu-civcap.net/files/2017/02/EUs_Capabilities_Conflict_Prevention.pdf>, [Consult. em 12 de abril de 2017].

Dijkstra, H., Petar Petrov e Mahr, E., 2016. *Reacting to Conflict: Civilian Capabilities in the EU, UN and OSCE*. [Em linha] Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2864430>, [Consult. em 1 de abril de 2017].

Drent, M., 2011. The EU's comprehensive approach to security: A culture of co-ordination? *Studia diplomatica*, 64(2), pp.3–18.

Drent, M., Landman, L. e Zandee, D., 2016. *A New Strategy – Implications for CSDP*. [pdf] Disponível em: <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report__A_New_Strategy_Implications_for_CSDP_June2016.pdf>, [Consult. em 20 de maior de 2017].

Drent, M. e Zandee, D., 2010. *Breaking Pillars: Towards a civilmilitary security approach for the European Union*. [pdf] Disponível em: <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211_breaking_pillars.pdf>, [Consult. em 8 de abril de 2017].

EEAS, 2013. *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations*. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/412/Crisis%20management%20and%20Response>, [Consult. em 8 de abril de 2017].

EEAS, 2016a. *Crisis management and Response*. [Em linha] EEAS. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/412/Crisis management and Response>, [Consult. em 20 de abril de 2017].

EEAS, 2016b. *EUMC Glossary of Acronyms and Definitions Revision 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6186-2016-INIT/en/pdf>, [Consult. em 24 de maio de 2017].

EEAS, 2016c. *European Union Training Mission – Somalia*. [pdf] Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eutm_somalia_en.pdf>, [Consult. em 3 de junho de 2017].

EEAS, 2016d. *Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)*. [pdf] Disponível em: <https://www.eucap-nestor.eu/data/file/1427/EUCN_Factsheet_November_2016.qF1oOOwtvM.pdf>, [Consult. em 9 de maio de 2017].

EEAS, 2016e. *Military and civilian missions and operations*. [Em linha] EEAS. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military and civilian missions and operations>, [Consult. em 24 de abril de 2017].

EEAS, s.d. *The European Union Military Staff (EUMS)* [Em linha]. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS)>, [Consult. em 30 de março de 2017].

Fachada, C., 2015. *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adptativas e História de Vida*. [pdf]. Lisboa: Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/18432/1/ulsd070983_td_Cristina_Fachada.pdf>, [Consult. em 8 de outubro de 2017].

Fernandes, J., 2011. *Novo dicionário de termos europeus*. Lisboa: Aletheia.

Ferreira, J., 2015. *A afirmação militar da União Europeia: a arquitetura de gestão de crises e a capacidade de comando e controlo*. [Em linha] FEUC. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/29676>, [Consult. em 13 de março de 2017].

Ferreira, R., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (14 abril 2017).

Garcia, F.P., 2006. As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo. *Revista Negócios Estrangeiros*, (9.1), pp.339–374.

Ginsberg, R.H. e Penksa, S.E., 2014. *The European Union in global security: the politics of impact*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Gomes, J.M., 2010. As missões internacionais da UE. *Nação e Defesa*, pp.121–133.

Gonçalves, F., 2014. *O Comprehensive Approach na OTAN e na UE – Duas Orientações Opostas e Convergentes*. [pdf] Universidade Católica. Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17139/1/Mestrado%20Filipa%20Gon%C3%A7alves.pdf>, [Consult. em 18 de março de 2017].

Guedes, A. e Elias, L., 2010. *Controlos remotos: dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Hermenegildo, R., 2017. *As Presidências Portuguesas da União Europeia*. Porto: Fronteira do Caos Editores.

Howorth, J., 2011. *Decision-making in security and defence policy: towards supranational intergovernmentalism?* [Em linha] Disponível em: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/37122>, [Consult. em 2 de abril de 2017].

Ioannides, I., 2010. EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector. In: *EU Crisis Management: Instituitions ans Capabilities in the Making*. Rome: Istituto Affari Internazion, pp.29-54.

Kaldor, M., 2007. *New & old wars- Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Kammel, A., 2015. From EUPM Bosnia to EUMAM RCA. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.106-111.

Kempin, R. e Scheler, R., 2016. *Joining Forces: Necessary Steps for Developing the Comprehensive Approach*. [Em linha] Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/joining-forces-necessary-steps-for-developing-the-comprehensive-approach/>, [Consult. Em 15 de abril de 2017].

Kermanbon, Y., 2013. Decision Making/Shaping. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.43-47.

Knops, R., 2012. The Challenge of Piracy: International Response and OTAN's Role. *OTAN Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities*. [pdf] Disponível em: <http://www.milliegemenlik.gov.tr/ul_kom/OTANpa/docs/raporlar_2012/sa3.pdf>, [Consult. em 8 de Mar. 2017].

Koutrakos, P., 2013. *The EU common security and defence policy*. First edition ed. Oxford European Union law library. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Krieb, H., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (27 abril 2017).

Krohn, F., 2009. What kind of power? The EU as an International Actor. *Atlantic Community*. [pdf] Disponível em: <http://archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/What%20kind%20of%20power_Fabian%20Krohn.pdf>, [Consult. em 13 de junho de 2017].

Langlois, M. e Capstack, A., 2014. *The Role of the Military in the EU´s External Action - Implementing The Comprehensive Approach*. [Em linha] Disponível em: <http://www.tandfEm linha.com/doi/abs/10.1080/1353331042000249028>, [Consult. em 19 de março de 2017].

Lintern, S., 2017. What Civilian-Military Synergies? In: *Recasting EU civilian crisis management*, REPORT No 31. Paris: European Union Inst. for Security Studies, pp.35–40.

Martin, M. e Boj icic-Dz elilovic, V., 2016. *Theoretical and Methodological Framework*. London: London School of Economic s and Political Science.

Martins, C., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (11 abril 2017).

Mattelaer, A., 2013. The Empty Promise of Comprehensive Planning in EU Crisis Management. *European Foreign Affairs Review*, 18(4), pp.125-145.

Missiroli, A. ed., 2016. *The EU and the worls: Players and policies post-Lisbon*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Mogherini, F., 2017. Foreword by High Representative. In: *Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2016*. Bruxelas: European Union External Action, pp.2-3.

Nunes, I., 2012. Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu. *Instituto de Defesa Nacional*. [Em linha] Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/unia_europeia_ator_social_projectoIsabelNunes.pdf>, [Consult. em 08 de junho de 2017].

Olsen, G., 2012. Sub-Saharan Africa - A priority region for conflict management. In: *The European union as a Global Conflict Manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge, pp.66–79.

Pawlak, P. e Ricci, A. eds., 2014. *Crisis rooms: towards a global network*. Luxembourg: Institute for Security Studies.

Pedra, J., 2010. *A Segurança e Defesa da União Europeia. De Maastrish a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Pereira, M., 2009. A Política Externa Europeia como um dispositivo de Segurança. In: *A União Europeia como actor global: Dimensões Económica e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp.167-244.

Pflimlin, E., 2006. *Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union Européenne?* Bruxelles: Fondation Robert Schuman.

Pirozzi, N., 2013a. *The EU´s Comprehensive Approach to Crisis Management*. [pdf] Disponível em: <www.dcaf.ch/content/download/133240/.../Pirozzi_EU-CM.PDF>, [Consult. em 14 de março de 2017].

Pirozzi, N., 2013b. *The European Union's crisis management after Lisbon: addressing new security challenges in the 21st century*.

Pirozzi, N., 2015. *EU crisis management after Lisbon: a new model to address security challenges in the 21st century?* Cambridge: Intersentia.

Rehrl, J. e Glume, G., 2015a. CSDP Structures and procedures. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

Rehrl, J. e Glume, G. eds., 2015b. *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

Ribeiro, C., 2016. Contributos de Portugal para a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Militar*, (2568), pp.73–85.

Ruiz, C., Doyle, D. e Hagemann, K., 2014. CSDP – What Lies Behind the Acronym. In: *Handbook for decision makers the common security and defence policy of the European Union*. Vienna/Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.13–15.

Sami, I., 2014. EEAS Structures. In: *Handbook for decision makers the common security and defence policy of the European Union*. Vienna/Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.37-40.

Saraiva, L., 2010. A União Europeia na gestão de crises. *Nação e Defesa*, 127 (5), pp.97-109.

Sarmento, M., 2013. *Metodologia Científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.

Scherer, J., 2015. Cooperation and Coordination. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.43-49.

Shake, K., Bloch Lainé, A. e Grant, C., 1999. Building a European defence capability. *Survival*, 41(1), pp.20-40.

Silva, P., 2011. *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Simón, L., 2010. *Command and control? planning for EU military operations*. Occasional paper / European Union Institute for Security Studies. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Solana, J., 2009. *EU High Representative for the CFSP, addresses the European Parliament on the EU common, security and defence policy*. [pdf] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/106227.pdf>, [Consult. em 14 de abril de 2017].

Stability Unit, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions Deployee Guide*. [Em linha] Disponível em: <https://search.yahoo.com/search?fr=mcafee_uninternational&type=C211PT885D20161126&p=Working+in+European+Union+Common+Security+and+Defence+Policy+Missions+Deployee+Guide+St>, [Consult. em 8 de maio de. 2017].

Statista, 2017. *Somalia - number of piracy attacks 2016 | Statistic*. [Em linha] Statista. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/250867/number-of-actual-and-attempted-piracy-attacks-in-somalia/>, [Consult. em 12 de maio de 2017].

Stevens, W., 2011. Crisis management and planning. *Nação e Defesa*, 129 (5), pp.31–39.

The Fund for Peace., 2015. *Frgaile States Index 2015*. [pdf] Disponível em: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>, [Consult. em 23 de abril de 2017].

Trauner, F., 2011. *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?* Occasional paper / European Union Institute for Security Studies. Paris: Inst. for Security Studies.

UE, 2003. *Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000021001-000022000/000021590.pdf>, [Consult. em 18 de março de 2017].

UE, 2007. *Tratado de Lisboa*. [Em linha] Lisboa: Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>, [Consult. em 21 de março de 2017].

UE, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. [pdf] Disponível em: <https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf>, [Consult. em 14 de março de 2017].

UE, 2017. *Ajuda ao desenvolvimento da UE | Ano Europeu do Desenvolvimento*. [Em linha] Disponível em: <https://europa.eu/eyd2015/pt-pt/content/eu-development-aid>, [Consult. em 12 de junho de 2017].

UK Ministry of Defense, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions*. Disponível em: <http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/publications/deployee-guide-series/493-deployee-guide-eu-csdp>, [Consult. em 14 de março de 2017].

UK Parliament, 2012. *House of Lords - European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future - European Union Committee*. [Em linha] Disponível em: <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/292/29205.htm>, [Consult. em 23 de abril de 2017].

UN, 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*. [pdf] United Nations Publications. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>, [Consult. em 22 de abril de 2017].

Vilela, C., 2013. *A gestão de crises no quadro da OTAN*. [Em linha] Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Disponível em: <http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6569>, [Consult. em 2 de abril de 2017].

Vimont, P., 2014. The European External Action Service and complex crises. In: *Crisis rooms: towards a global network?* Bruxelas: Institute for Security Studies, pp.35-38.

Wendling, C., 2010. *Comprehensive Approach to Civil – Military Crisis Management – A Critical Analysis and Perspective*. Paris: Institut de Recherche Stratégic de l´École Militaire.

Whitman, R. e Wolff, S. eds., 2012. *The European Union as a global conflict manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge

Article received in August 2017 and accepted for publication in October 2017

THE EUROPEAN UNION CRISIS MANAGEMENT MODEL[1]

O MODELO DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA

Marco António Ferreira da Cruz
Major in the Guarda Nacional Republicana
Master in Law and Security - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Faculty of Law of the University of Lisbon)
Lecturer in Armed Conflicts and Crisis Management - Instituto Universitário Militar (IUM) (Military University Institute)
Integrated Researcher at the IUM Research and Development Centre
1449-027 Lisbon
cruz.maf@ium.pt

Abstract

Europe has a variety of instruments at its disposal to manage current or emerging crisis. This ability to intervene is one of the main characteristics and advantages of the European Union's current crisis management model. Deploying the civil and military instruments simultaneously, however, presents major challenges in terms of coordination, and this has been one of the main shortcomings of the model.

This research analyses the current EU Crisis Management model, focusing on its architecture and decision-making processes, planning and conduct of missions, and crisis management operations. To achieve our research objectives, we opted for a rigorous qualitative methodology based on bibliographical and documentary analysis combined with interviews with several experts in the field.

The analysis shows that changes to the European model are needed, specifically at the level of planning and conduct structures and funding principles, but also in the establishment of doctrine and training for the different instruments, regardless of their nature. These measures will strengthen civil-military coordination, which is seen as fundamental to making the European Union's response to the various threats more effective.

Keywords: Crisis Management, European Union, civilian-military coordination.

How to cite this paper: Cruz, M., 2017. The European Union Crisis Management Model. *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 145-171.
Available at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Article based on the individual research work undertaken in the Joint General Staff Course of 2016 2017. The defence took place in July 2017 at the Military University Institute.

Resumo

A União Europeia possui uma diversidade de instrumentos que pode usar na gestão de uma crise, atual ou emergente. Esta capacidade de intervenção confere ao atual modelo de gestão de crises da União uma das suas principais características e vantagens. A utilização simultânea desses instrumentos, civis e militares, acarreta, porém, grandes desafios ao nível da coordenação, elemento que é visto como um dos principais inconvenientes do próprio modelo.

O presente estudo faz uma análise ao atual modelo de gestão de Crises da União Europeia, centrado na sua arquitetura e nos processos de decisão, de planeamento e de condução das missões e operações de gestão de crises. Para concretizar os nossos objetivos de investigação, recorremos a uma estratégia de investigação qualitativa, baseada numa análise bibliográfica e documental. Tendo as reflexões sido reforçadas através de entrevistas semiestruturadas realizadas a diversos peritos nesta matéria.

A análise efetuada permitiu concluir que são necessárias alterações ao modelo europeu, não apenas, nas estruturas de planeamento, de condução e nos princípios de financiamento, mas também, no estabelecimento de doutrina e formação a aplicar nos diferentes instrumentos, independentemente da sua natureza. Estas medidas permitem reforçar a coordenação civil-militar, condição fundamental para tornar mais eficaz a resposta da União Europeia a uma crise, atual ou emergente.

Palavras-chave: *Gestão de Crises, União Europeia, coordenação civil-militar.*

Introduction

From its inception, the European Union (EU) project has been linked to the issues of (in)security in the European area through the creation of the European Coal and Steel Community (ECSC)[2]. Despite decades of international instability and the constant threat of conflict, the lack of political consensus has hampered progress in the creation of instruments for the establishment of a Common Security and Defence Policy (CSDP). However, in 1999, the situation changed as a result of the wars in the Balkans and of the perception by European countries of the risks of a possible cross-border contagion and, above all, of its inability to deal with the conflict (Silva, 2010; Câmara, 2016).

The first political declarations of the mid-1990s, which came mainly from Paris and London, revealed the intention of endowing the EU with Crisis Management (CM) intervention

[2] Given the importance of coal and steel in World War II, on 9 May 1950, the French Foreign Minister, Robert Schuman, proposed that Franco-German coal and steel production be placed under the umbrella of a common High Authority, which would be open to membership applications by other European nations. Based on control of these two raw materials, the Treaty establishing the ECSC was signed in Paris on 18 April 1951, bringing together Italy and the BENELUX countries (Belgium, the Netherlands, and Luxembourg) in addition to France and the Federal Republic of Germany) (Fernandes, 2011, p.110).

capabilities. The terrorist attacks on American soil in 2001, and in Madrid and London (2004 and 2005, respectively) decisively marked the European vision of security, and since then crises abroad are viewed as influencing European security, a phenomenon described by Trauner (2011) and Brandão (2015a) as the domestic and foreign interdependence of security.

The EU has made major structural changes in order to respond more effectively to crises and conflicts in areas of the globe where it has interests, thereby linking the security instruments with those of foreign policy. Since 1 January 2003, when the EU launched its first civilian police mission in Bosnia-Herzegovina, and up to October 2016, more than 35 missions and operations were launched on three continents.

Despite the progress made in various treaties, it was with the Lisbon Treaty, adopted in 2007, that the EU CM became autonomous through the creation of the position of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the establishment of the European External Action Service (EEAS), which granted more resources to the CSDP, increasing its coherence (Scherer, 2015, p.44). This Service brings together the main civil and military CM support structures, and, in addition to providing policy advice, is in charge of the planning and conduct of the various missions and operations. The new Treaty established for the first time as an objective of the Union's external action to "preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security" (Article 21) (EU, 2007).

According to Solana (2009) and Ashton (2014), the EU's ability to use all the different instruments at its disposal is the main feature of the European CM model and is reflected in its Comprehensive Approach (CA)[3], which brings together all the EU's civil and military instruments in a coherent and complementary manner (Langlois and Capstack, 2014, p.9). The coordination of these instruments in terms of planning and conduct is one of the great challenges of the model, which has the main advantage of promoting a rapprochement between civil and military institutions.

It was with this in mind that we endeavoured to carry out this work, which has the EU CM model, and its advantages and shortcomings, as its object of study. Thus, the overall objective of this paper is to propose measures to strengthen coordination between civilian and military instruments of crisis management by proposing ways of improving that coordination. To that end, we defined the following specific objectives (SO):

- SO 1: to identify the strengths and weaknesses of the EU CM model;
- SO 2: to introduce measures to strengthen civil-military coordination during the EU's CM missions and operations.

In order to conduct this investigation in a logical sequence, we divided our paper into six main chapters, an introduction, and a conclusion. Thus, in the first chapter, the operational concepts of our object of study will be adopted through a review of the literature, which will

[3] For Wendling (2010, p.27), CM implies the search for a methodology that enables the establishment of common principles and collaborative processes in the areas of policy, diplomacy, security, economy, development, rule-of-law, and human rights to achieve a common objective both within and outside the EU.

explore the works of various authors who studied the origins and evolution of the EU CSDP and the European Security Strategy. In the second chapter, the research methodology and the analysis model used in this investigation will be introduced. In the third chapter, we will describe the EU CM model, focusing on its institutions and structures, as well as its processes regarding decision making, planning, and conduct of missions and operations. In the next two chapters, we will list the advantages and shortcomings of the current CM model. To do so, we relied not only on various bibliographic sources, but also on the contributions of the personalities we interviewed, all of whom have vast experience in planning and conducting CM operations and missions. To conclude our investigation, in the sixth and final chapters we will present the measures that we believe are essential to strengthen the coordination between the EU civilian and military instruments.

Given the importance and topicality of this issue, this research may prove especially relevant to deepen the state-of-the-art, not only because it provides us with an "x-ray" of sorts, but mainly due to the contributions presented, from which measures were drawn up to strengthen civil-military coordination and improve the functioning of the EU CM model.

1. A historical perspective of the european project

1.1. The Europe of Security and Defence

With the end of World War II, cooperation in matters of security and defence became one of the most pressing issues for Western European states. Throughout the 1950s and 1960s, there were a number of attempts to reorganise the European defence, many of which failed, such as the European Defence Community (EDC) established in 1954 and, later, the Fouchet Plan (1961). There have been various disputes between major European powers, especially France and the United Kingdom, whose different views on the issue resulted in the European defence being entrusted to the North Atlantic Treaty Organization (NATO) for several years, and, in a secondary capacity, to the Western European Union (WEU) (Silva, 2011; Koutrakos, 2013).

The end of the Cold War and the subsequent reconfiguration of the international order, combined with the crisis that erupted in the Balkans, gave new meaning to the issues of European security and their role in external action, which led to the signing of the Maastricht Treaty in 1992, establishing the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP). This policy defined, for the first time, objectives for strengthening the security of the Union and its Member States, which included the formulation of a common defence policy.

At the time, the threat of large-scale conflict had declined significantly in relation to the Cold War period, but there was a resurgence of local conflicts that presented real threats to European security, and the preparation and execution of decisions and actions was entrusted to the WEU through the "Petersberg Tasks", which included humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, and tasks of combat forces in CM, including peacemaking tasks (Gomes, 2010, p.123). A few years later, in the aftermath of the former Yugoslavia War in Amsterdam

(1997), the EU approved a new revision of its founding treaty, which led to changes in security and defence through the creation of the posts of Secretary-General of the Council and High Representative for Common Foreign and Security Policy, and the establishment of a Policy Planning and Early Warning Unit to advise the Council on CFSP matters (Pedra, 2010, p. 57).

After much resistance by the United Kingdom to the development of a European defence, in 1998, in the French city of Saint Malo, the country reversed its policy, joining France in defending the progressive reinforcement of EU military structures and capabilities (Brandão, 2015b). The EU's incapacity to intervene in conflict management in the territories of the former Yugoslavia, and the risks of the conflict spreading into Europe awakened Europe to the urgency of establishing a strategy for security and defence (UK Ministry of Defence, 2014, p.5). At that time, the two countries expressed their willingness to strengthen the role of the Council in Europe's decisions and instruments of international projection by establishing an autonomous capability supported by credible military forces, empowered to make the decision to use them in response to international crises (Shake, Bloch, Lainé and Grant, 1999; Kammel, 2015, p.106).

With the Cologne European Council (3 and 4 June 1999) Europe opened a dialogue on matters relating to its own security and defence, and the Member States laid the foundations for the European Security and Defence Policy (ESDP) (Silva, 2011), whose objectives and requirements would be implemented at the Helsinki European Council (10 and 11 December 1999), where it was decided that military forces (of up to 50,000 - 60,000 persons) would be made available to deploy within 60 days to fulfil the Petersberg tasks (Pflimlin, 2006). These targets were outlined under the title Helsinki Headline Goal. In addition, new political and military bodies and structures were created under the Council, which allowed the Union to establish the policy orientation and strategic direction it required. This included the creation of the Political and Security Committee (PSC), the European Military Committee (EUMC), and a military staff that became known as the European Union Military Staff (EUMS) (Rehrl and Glume, 2015, p.15).

In addition to these military instruments, the EU also laid the foundations for the development of non-military crisis management using civilian means and resources at the European Council of Santa Maria da Feira (19 and 20 June 2000) (Silva, 2011; Pereira, 2009; Hermenegildo, 2017, p.240). In addition to the creation of the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom), the Council defined priority areas for the objectives of the civilian aspects of CM, with particular focus on civilian police capabilities. The Member States voluntarily agreed to provide 5,000 police officers for international missions in the context of conflict prevention and CM operations, and to identify and deploy up to 1,000 police officers at a maximum 30-day readiness (Saraiva, 2010).

At the Nice Council (7, 8, and 9 December 2000), the EU declared it was prepared to absorb the tasks assigned to the WEU, also expressing the desire to develop the ability to mobilise a wide range of civil and military means and instruments with the capacity to carry out CM and conflict prevention operations within the framework of the Petersberg tasks defined in the

Treaty on the European Union, namely: humanitarian and rescue tasks; peacekeeping tasks; and tasks of combat forces in CM, including peacemaking tasks. Despite their commitment to NATO on defence matters, the European leaders also wished to develop their own security and defence policies (Silva, 2011; Brandão, 2015b) (Silva, 2011; Brandão, 2015b).

As a result of the attacks of September 11 and the subsequent changes in the international security environment, which were mainly motivated by the terrorist threat, the European countries called for the development of (common) security and defence policies. During 2001, under the banner of the Swedish and Belgian presidencies, the gaps in the resources made available by the Member States and the capabilities required to comply with the Helsinki Headline Goals were identified, and a plan was approved to address those gaps - the "European Capabilities Action Plan" (ECAP) (Council of European Union, 2001).

In order to bridge most of those gaps, on 17 March 2003 the EU and NATO prepared a package of permanent agreements (known as the "Berlin Plus" agreements), clarifying three fundamental aspects: access by the EU to NATO planning capabilities; EU-NATO command relations in EU-led military operations (using NATO assets); and the type of NATO resources and capabilities available for use by the EU, and under what conditions (Howorth, 2011; Silva, 2011; Nunes, 2012).

However, the Treaty of Lisbon brought major changes to the EU's architecture, the most important of which were the abolishment of the pillar structure, and, in the context of external action and the CSDP, the creation of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, who also holds the post of Vice-President of the European Commission (HR/VP), and the establishment of the EEAS. Decisions in the context of external action must now be approved by a qualified majority [Article 31 (3) of the EU Treaty (EUT)], with the exception of decisions with military or defence implications (Article 31 (4) of the revised EUT), which still require unanimity (Pereira, 2009, p.239). The changes to the Security and Defence Policy went even deeper, beginning with the title of the policy: the ESDP gave way to the CSDP, with the new Treaty broadening the range of EU activities in third countries, and the addition to the Petersberg tasks of disarmament operations, military advice and assistance tasks, conflict prevention tasks, and post-conflict stabilization tasks (Pirozzi, 2015, p.35).

1.2. The EU Security Strategy

The European Security Strategy published for the first time in 2003 not only serves as a framework for the EU's external action but also, and essentially, for the CSDP. The document refers to Europe's level of ambition in CM, which is to establish itself as a global actor with access to a wide range of instruments that allow it to influence the course of international relations. According to Gaddis (2009, cited in Biscop, 2011, p.1), this will entail connecting the means available to the desired ends.

The progresses made in the security strategy mainly aimed to guarantee the protection of the European area through external security actions, accompanying the evolution and

sophistication of the new threats, which, as we are told, are no longer local or regional but global, since "distant threats may be as much a concern as those that are near at hand" (EU, 2003, p.6). In her analysis of the new wars, Kaldor (2007, pp. 1-2) identified a new type of organised violence that developed in the African and European continents, which the author believes is a result of globalisation, and which she defined as low intensity conflicts that involve transnational connections, making it difficult to distinguish between the internal and the external.

In 2008, the Secretary-General of the Council and High Representative of the EU issued a report on the implementation of the European Security Strategy 2003, which featured an updated list of threats to the European area. In February 2010, during the Spanish half-year EU Presidency, the Council supplemented the 2003 strategy, geared towards external action, with the adoption of the internal security strategy. The artificial (in our opinion) separation between the external strategy of 2003 and the internal strategy of 2010, combined with the profound changes in the security environment, may have been, as Drent, Landman and Zandee (2016) argue, the basis for the new formulation of the EU strategy, through the adoption in 2016 of the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy, which we will refer to from now on simply as the EU Global Strategy.

In the introductory note to the document, Federica Mogherini stresses that, among other aspects, the Global Strategy deals with both military and anti-terrorist capabilities and peacebuilding and the resilience of States and societies within and around Europe (UE, 2016). In addition to referring to the EU's (global) interdependencies on matters of security, the document also highlights the distinctiveness of today's threats, which, as Scherer (2015, p.43) points out, are much more diffuse, unpredictable, and difficult to contain than in the past.

2. Methodology

Bearing in mind the facts under analysis and the branch of social sciences which frames our object of study, our empirical approach will be essentially qualitative. With regard to the classification of information sources, we relied on both general and specific bibliographic information on the EU CM model, largely published by the organisation itself, as well as on a series of interviews.

Interviews were conducted with five officers with proven experience and knowledge of the subject at hand: the Head of the EUSEC Congo mission from 2012-2013, Major General Cameira Martins; the current Head of the Portuguese Military Representation to NATO and the EU Military Committee - Brussels, Vice Admiral Silvestre Correia; the Assistant of the Portuguese Military Representation to NATO and the EU Military Committee for the area of Operations, Exercises, and Cooperation, which he accumulates with duties in the Concepts and Capabilities area, from 2011-2014, Coronel Carlos Ribeiro; the Staff Officer of the Concepts and Capacities Directorate of the EUMC from 2009-2012, Colonel Rui Ferreira; and the current EU Military Staff Concepts and Capabilities Director Brigadier General Heinz Krieb.

The measuring instrument used was the semi-structured interview; six questions were prepared on the following topics: the main advantages of the European Union's CM model; the major shortcomings/limitations of the model; the suitability of separating the civil and military planning processes; the suitability of the current EEAS Command and Control structure in cases where a civilian mission and an EU military operation are deployed simultaneously in the same theatre; the need for a single coordinating body for the various EU instruments on the ground (civilian and military), and which body could play this role; the identification of potential changes to the current structure of the European External Action Service with a view to strengthening the link between the various departments (civilian and military) and the relationship between them.

As in Fachada (2015), the methodology of content analysis was based on the identification of a priori categories that were pre-established according to the theoretical framework advanced by Whitman and Wolff (2012), specifically: instruments and institutions, structures, and the EU funding model.

3. EU Crisis Management in the post-Treaty of Lisbon era

3.1. The institutional architecture

Within the scope of CM, the EU institutional framework assigns responsibilities to the European Commission[4], the European Parliament, and the Council of the European Union, also known as the Council of Ministers or simply the Council. However, most CM-related decisions are made by the Council in a meeting of the Foreign Affairs Ministers, which can be joined by Ministers of other areas, especially Defence Ministers.

The Committee of Permanent Representatives of the Governments of the EU Member States, *Comité des Représentants Permanents* (COREPER)[5], was set up to provide permanent support to the Council's policy decisions on EU CM missions and operations. The PSC (set up, as mentioned above, at the 1999 Helsinki European Council), is responsible for initiating and developing all aspects of the CSDP, also exercising political control and strategic direction in EU-led operations and missions, which is formed by the Member States' permanent ambassadors to the EU (Guedes and Elias, 2010).

One of the main innovations of the Lisbon Treaty was the creation of the EEAS, headed by the also newly-created HR/VP, which describes, in Coelmont's words (2012, p.3) "the general principles about how the EU should respond to international events: preventively; holistically, using all instruments at its disposal".

[4] Within the scope of crisis management, the European Commission brings to the discussion the policy areas under its mandate, such as humanitarian aid, development activities, and sanctions regulation. The Commission manages the annual budget for the CFSP, with the exception of expenditure related to EU military operations, which we will address more fully in the last chapter.

[5] The COREPER is the Council's main preparatory body. It ensures the consistency of EU policies through two formations, COREPER I and II, which hold weekly meetings, with COREPER II being responsible for preparing the work of four Council configurations: Economic and Financial Affairs; Foreign Affairs; General Affairs and Justice; and Internal Affairs.

The strategic planning of CM missions and operations is done at the Crisis Management and Planning Directorate (CMPD). Created in 2009, this department integrates civilian and military elements that support policy-level decision making on the development of concepts and capabilities for CM (Langlois and Capstack, 2014, p.25). For Stevens (2011, pp. 34-35), the idea behind the creation of the CMPD was to rationalise and reinforce the strategic planning structures and to ensure a better synergy between military and civilian means, as well as coherence and efficiency in each of the stages of the CM process, from the beginning of a crisis, to the selection of military response options, to the conception of an operation or mission until it is deployed on the ground.

The operational planning and conduct of civilian and military missions is carried out, respectively, by the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) and by the Military Planning and Conduct Capability (MPCC). The headquarters of the CPCC is the Operational Headquarters (OHQ), and the director of the CPCC is responsible for strategic planning and for the conduct of all civilian crisis management missions (Drent and Zandee, 2010, p.35). As for military missions, the newly-created MPCC, established in Council Decision 6881/17 of 6 March, performs the same tasks as the CPCC and is currently in charge of conducting EU military training missions in Somalia, Central Africa, and Mali.

The EUMS director general also acts as director of the MPCC, and it is in this capacity that he exercises command and control over the military missions under the CSDP. According to a Council Decision, this new structure will allow field mission commanders to focus on the specific activities of their mission, with enhanced support from Brussels (Council of European Union, 2017b). In addition to its conduct role, the EUMS also provides expert support to decision making to the EEAS in military matters and in the strategic planning of operations.

In order to coordinate the instruments, the recently approved diploma also includes the Joint Support Coordination Cell (JSCC), which liaises between the MPCC and CPCC missions at the operational conduct level. The new JSCC includes structures that were previously under the military components (EUMS), for example, the Operations Centre (Watchkeeping) and the civilian CPCC specialists centre. The MPCC and CPCC staffs are expected to hold meetings between the military and civilian structures to coordinate the daily operations. Despite this important development, which is only expected to be fully implemented in 2018, not only does the new structure not provide facilities to house all members in a common space, it specifies that the members remain administratively under the authority of the MPCC/EUMS and the CPCC, and that each structure has a separate chain of command (Council of European Union, 2017a, p.11).

The EEAS also includes the EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN), a body responsible for early warning and situational awareness, keeping the HR/VP, the decision-making bodies of the EU, and the Member States updated by monitoring and assessing international events, focusing on the most sensitive geographic areas, on instances of terrorism, and on other global threats (Sami, 2014; Gonçalves, 2014).

After the adoption of the Lisbon Treaty, which defined the new structure, the EEAS also integrated the EU Special Representatives (EUSR), who answer to the HR/VP and who are responsible for EU policy making in areas of interest to Europe or in crisis and post-conflict areas where the EU intervenes within the framework of the CSDP (Missiroli, 2016). The EU's external policy and security activities are further strengthened by its 140 delegations, which are spread across a large part of the world's regions, with the respective heads of delegations (ambassadors) working in the field to coordinate between the various EU stakeholders, including the CSDP missions and intelligence on various conflicts (Pirozzi, 2015; Rehrl and Glume, 2015; Scherer, 2015, p.44).

3.2. The Crisis Management Process

The Political Framework for Crisis Approach (PFCA), drafted at the request of the HR/VP for approval by the Council, initiates the EU CM process. The document describes the various types of crisis and assesses their impact on EU interests, values, and objectives. The document also defines potential EU lines of engagement to tackle crises in the short, medium, and long term, and lists the instruments that may be used (Missiroli, 2016 and Ribeiro, 2016).

Once a crisis has been detected, the second phase is the elaboration of the Crisis Management Concept (CMC) by the CMPD, which describes the EU's political interests and provides the strategic options and objectives, both civilian and military, to respond to the crisis (Missiroli, 2016; EEAS, 2016b). After the Council approves the CMC, the PSC asks the CMPD (civilian instruments) and the EUMS (military instruments) to draw up their (strategic) response options, the Civil Strategic Option (CSO) and the Military Strategic Option (MSO). It is also at this stage that the funding terms are established, and the Council defines the costs of military operations that will be financed through the ATHENA mechanism, which covers between 10% and 15% of the total cost, the remainder being borne by the Member States who participate. The costs of civilian missions are borne entirely by the community budget (EEAS, 2013; Anghel and Perruche, 2016, p.13).

The strategic and operational levels are planned in the third phase of the CM process, where the Concept of Operation (CONOPS)[6] and the Operation Plan (OPLAN)[7] are prepared according to the sequence in Figure 1. Still with regard to planning, under specific conditions, if there is a need to commit the mission/operation in a short period of time, the Fast Track process can be triggered to initiate a rapid response to the crisis, which implies a reduction in planning products, thus only the CMC is drafted and the OPLAN approved (Dijkstra, Petrov, and Mahr, 2016, pp.20-21).

[6] The CONOPS provides the objectives to be achieved by each of the instruments (civil and military), as well as a list of capabilities that are needed for the mission or operation. After this planning product is drafted, it is submitted to the PSC for approval (Stability Unit, 2014).

[7] The Operations Plan (OPLAN) is approved by the Council, and includes the details of the conduct of the operation and the rules of engagement for the use of force (Kermanbon, 2013, p.47).

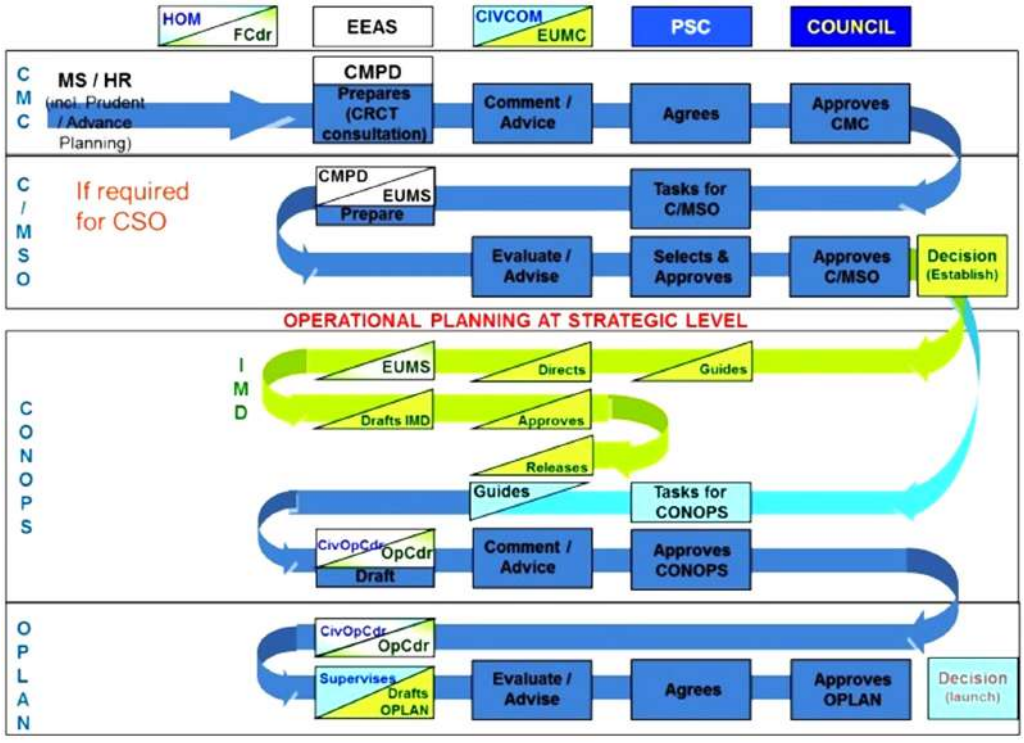


Figure 1– EU Crisis Management & Planning Process

Source: Adapted from Ribeiro (2016, p.82).

The missions and/or operations are projected and conducted in the fourth phase of the Crisis Management process. Military operations are commanded from the various EU OHQ[8], as outlined in Figure 2, and may even include NATO capabilities under the Berlin Plus agreements, whereas civilian missions are commanded from Brussels through the CPCC and the MPCC.

The final phase includes the strategic review of the mission and/or operation, which becomes the HR/VP proposal to the PSC, after which it is submitted to the Council for consideration and decision, which may involve reorientation or termination of the EU engagement.

With regard to the decision-making process, there are four different moments to consider: first, decision-making bodies from the EEAS and from the Member States decide on which CM instruments to use. Afterwards, the Council, through the PSC, makes the decisions to establish and launch a mission/operation. Finally, the Council also makes the decision to extend, refocus, or terminate a mission or operation (Rehrl and Glume, 2015a, p.27).

[8] The EU has five OHQ: two in Paris (France), one in Potsdam (Germany), one in Rome (Italy), and one in Northwood, London (United Kingdom).

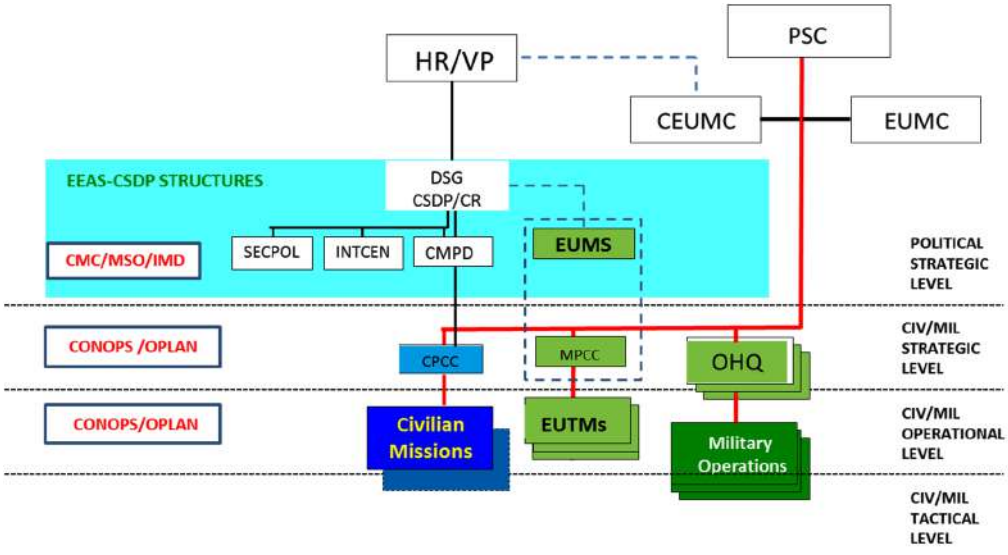


Figure 2 – EEAS decision and planning structure

Source: Adapted from SEAE (2017).

3. The advantages of the EU Crisis Management Model

With regard to the Union's ability to implement the various instruments, Vimont (2014, p.36) stresses that unlike most international organisations such as NATO the crisis response options formulated by the EEAS allow the EU to act during the various phases of the conflict and in several areas of the crisis, thus achieving better results. The EU's large and diversified "toolbox" (civilian and military), with a broader response capability, was described by Solana (2009), then responsible for external action and security, as the greatest advantage of the EU CM model.

While, on the one hand, having the various instruments is itself an advantage of the model, their comprehensive integration is a distinctive factor in the EU CM approach. Drent and Zandee (2010, pp. 1-2) note that for many years, the main characteristic of the EU was that it was an exclusively civilian model, implementing mechanisms of reconciliation, cooperation, stability, and prosperity in the surrounding regions. However, in 1999, the EU's political "arsenal" was supplemented by military instruments when carrying out CM tasks outside the Union's territory. The ability to mobilise civilian instruments alongside military forces has become the specific feature of the EU's approach to conflict, and is considered one of the major strengths of the CM model.

Therefore, the main advantage of the EU CM model is its ability to mobilise the full range of instruments during the full cycle of crisis prevention, response, and recovery. Today, the EU is probably the world's most inclusive organisation in terms of instruments and capabilities (Scherer, 2015, p.45). For Barry (2012) and Kempin and Scheler (2016), the

EU has a global view of a (potential) crisis situation and acknowledges that an effective and sustainable solution can only be achieved by using all the instruments at its disposal.

The implementation of the CM model, as Bagci (2017) and Cabaço (2017) state, is based, above all, on the assumption that development supports security conditions (unlike the US model, which sees security as a condition for development). It has led the EU to offer financial assistance to the Government of Somalia and to international organisations, in particular the United Nations (UN) mission in the territory, to be used in the building of courts, police training, and the development of community security plans, bringing the amount donated by the EU since 2014 (Council of the European Union, 2017) to €286 million.

The EU (Figure 3) is also involved in Somalia by providing security[9] through the military operation EU NAVFOR - Atalanta, and assistance to local authorities in the development of security-related capabilities through two training missions, the EU Training Mission (EUTM)[10] and the EU Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)[11]. The three actions undertaken by the EU are thus a reflection of the EU's security strategy for the Horn of Africa, which led to a significant reduction in piracy attacks in the Indian Ocean over the last few years, as the annual figures (2008-2016) in Figure 3 show, the result of the combined efforts of the civilian and military commitments (Scherer, 2015; Langlois and Capstack, 2014).

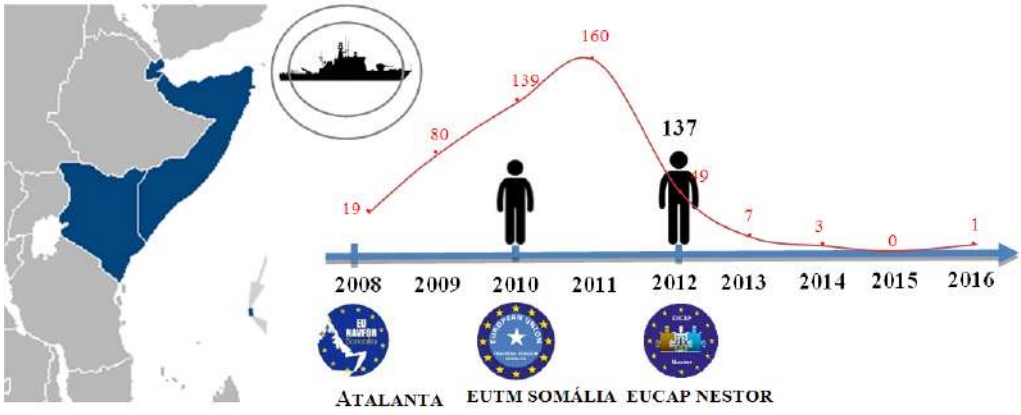


Figure 3 – EU structure in the conduct of Crisis Management missions and operations

Source: Adapted from Statista (2017).

[9] The EU established the EU NAVFOR - Atalanta - military operation to combat piracy in Somalia. The operation's main tasks are: the protection and monitoring of ships off the coast of Somalia; the monitoring of threats to maritime activities, including inland and territorial waters; the deterrence, prevention, and repression of acts of piracy and armed robbery at sea; the detention of persons who have committed or have been suspected of committing acts of piracy or armed robbery; and cooperation with states working in the region to combat acts of piracy and armed robbery (European Council, 2008; 2012; Kammel, 2015).

[10] The EUTM contributes to security in Somalia as part of a broader international effort that includes the training and monitoring of the Somali Armed Forces (EEAS, 2016c).

[11] The EUCAP Nestor - Somalia mission began in 2012, its main objective being the development of the Rule of Law and the reinforcement of the country's maritime capabilities to combat piracy. The mission command is headquartered in the capital, Mogadishu, with training centres in Hargeisa, Somaliland, and Garowe Puntland (EEAS, 2016d).

In addition to piracy, EU intervention aims to combat the terrorist threat and organised crime[12] that used to thrive in Somalia, a failed state, through a combination of civilian and military missions (including maritime missions), as well as long-term capacity-building projects with the local authorities.

In addition to the application of a variety of instruments, the CM model also takes a multilevel approach to conflict by taking into account the regional, national, and global factors of a crisis (EU, 2016, p.22). The adoption of a strategic framework for regional intervention enables the EU to take action within and between countries. Through the strategic framework for the Horn of Africa, EU intervention extends to a number of countries in the region, particularly Somalia and the Sudan, aiming to avoid future conflicts that could affect Europe directly or indirectly. This strategic framework with a global and multilevel approach has also been implemented in the Sahel region and the Central African Republic (Kempin and Scheler, 2016, p.3; Blockmans and Wessel, 2009, p.20).

Thus, as Scherer (2015) points out, the full range of instruments provides the EU with a unique external capacity, through which its CM model is able to provide coherent responses, both in terms of internal security and external action. The EU approach encompasses the multiple dimensions of the conflict in all stages of the crisis cycle to bring more coherence to the overall policy framework and to identify practical ways of strengthening its prevention, stabilisation, and peacebuilding through the instruments and resources at its disposal (Lintern, 2017, p.37).

The permanent structures within the EEAS allow the EU to mobilise the various tools at its disposal (political, diplomatic, military and civilian, and development activities and humanitarian aid) through a coherent and effective strategy to achieve its security objectives (Ruiz, Doyle and Hagemann, 2014, p.15). In addition, the implementation of missions and operations on the ground has contributed to the visibility and recognition of the EU's role as a global security actor (security actorness) by actors outside the EU (Costa, Ferreira, Pereira, and Soares, 2009; Brandão, 2010).

However, as highlighted by Solana (2009), the search for balance and coordination in the employment of the different instruments (civil and military) is the greatest challenge for the EU's CM since, according to Pirozzi (2015, p. 51), civil-military coordination remains highly problematic despite the progress made in the structures within the EEAS, which aim to foster stronger linkages between the instruments. We will address this issue in more depth in the next chapter.

4. The shortcomings of the EU Crisis Management Model

As stated in the wording of the TEU (Article 42), decisions relating to the CSDP are generally made by unanimity, with some exceptions, for example, those made under the

[12] There is information linking Somali piracy to terrorism, since ransoms could be used to finance terrorism. Al-Shabaab, now an al-Qaeda affiliate, controls much of Somalia's territory (Knops, 2012, p.5).

auspices of the European Defence Agency (EDA), which require a qualified majority of the associated member states. As a result of this condition, that is, the need for consensus among all member states, the decision-making process to activate a mission and/or operation is the main shortcoming of the CM model because of the difficulties in getting Member States to make the decision to act in certain regions in crisis, in light of their arguments in their own foreign policies, as well as their interests (Ginsberg and Penksa, 2014).

On this matter, Pirozzi (2015) cites the mission in Southern Sudan as an example where the planning process was postponed for several months because some Member States, especially France, included their own foreign policy priorities in the missions in the Sahel region. The same thing happened in most missions in the Horn of Africa, especially in Somalia. The EUCAP Nestor mission was the result of years of negotiation between France and the United Kingdom during which the first country called for a military land operation and the second for a civilian mission, which resulted in a mission with civilian status on the ground being carried out by the military (Pirozzi, 2015). This interference by the Member States does not only affect the decision to activate a mission or operation, but also the strategic re-evaluation stage (the fifth stage) and the decision to withdraw that mission or operation.

In addition to the decision-making process, the use of the military instrument in EU crisis management operations is still strongly conditioned by the difference in financing mechanisms between the civilian and military components. While civilian missions are financed in full by the Community budget, military operations are almost entirely paid for by the contributing countries, with the exception of the percentage coming from the ATHENA mechanism. This is clearly demotivating for the Member States, and the situation is aggravated by the Eurozone's current economic crisis, affecting the presence of the military instrument in operations by limiting the impact of the CA concept on the EU CM model.

This difference in funding means that Member States have been unable to commit their military instruments, which results in the EU being perceived as focusing more on the civilian instrument (Drent and Zandee, 2010), and as a fragmented, inconsistent, and ineffective actor in military crisis management, in the opinion of Ginsberg and Penksa (2014).

Its limited capabilities, or even its lack of a military instrument, condition the impact of the CA on the CM model, since the model requires a balanced combination of the two instruments (military and civil). While the military instrument alone is not sufficient for CM and stabilisation purposes, the CA is an essential component in a spectrum that should be broader. Simón (2010) and Scherer (2015) argue that without a strong and autonomous military instrument the CA is bound to fail, thus there is a clear and urgent need to combine the civilian and military instruments during the course of a crisis.

With regard to the structure of the EEAS, despite the progresses made, according to several authors, such as Mattelae (2010), Drent (2011), and Pirozzi (2013b), there are still redundancies that resulted from the creation of new structures to bridge some gaps in coordination, but which ended up clashing with the responsibilities and attributions of existing structures. Pirrozzi (2013b) gives the example of the Treaty of Lisbon, which lacks

definition regarding the establishment of a model of interaction for strategic and operational planning between the CMPD and the CPCC. This lack of planning coordination also extends to the link between the CMPD and the EUMS, where there is a duplication of tasks, especially when the military instrument is involved (Anghel and Perruche, 2016, p.19).

Differences in planning, which result in civilian and military instruments each producing their own documentation, are an obstacle to civil-military coordination, and have an impact on the conduct of missions and operations. For Mattelaer (2013, p.135), the key issue is that the CSDP is built on an isolated planning system: the pretence of comprehensive planning is largely abandoned when the CMC is approved and parallel planning systems take over. This divide grows even wider when the chains of command for civilian missions and military operations bifurcate.

Langlois and Capstack (2014) also point out the difficulties caused by the existence of different chains of command in the current structure, with impact at the Command and Control level, which begin at the planning stage. These differences result in what Walter Stevens, former CMPD director, describes as the institutional difficulties in setting up military operations, mainly due to delays in initial planning, since the military component requires the production of specific documents like the IMD (UK Parliament, 2012).

Despite the recent review and the introduction of the Fast Track procedure, Anghel and Perruche (2016) state that the planning and conduct process is still too bureaucratic, which greatly contributes to the large number of institutional actors (Council, PSC, EU delegations, CMPD, CPCC and EUMC) and preparatory documents involved (MSO/CSO, IMD, CONOPS, OPLAN, Council Decisions).

There are still few shared platforms for communication and information between civilian and military organisations, which are seen as crucial to reduce duplication and strengthen the basis for decision making in crisis situations, due to resistance by both components (military and civil) (Pawlak and Ricci, 2014, p.28). Ferreira (2017) stresses that these difficulties "reflect the internal organisation of the countries involved, who export their sensitivities and resistances to the European institutions".

This distance between civilian and military is also reflected at the level of operational conduct, and Martins (2017) points out the difficulties in the linkages between the mission he commanded and the remaining EU missions operating on the ground. Referring to the difficulties in coordination, Ioannides (2010, p.42) stresses that EU Special Representatives only lead the EU's political aspects on the ground, and do not have a supreme coordination authority over EU Force Commanders, who receive political instructions directly from the PSC. Krieb (2017) gives the example of the EU's presence with different instruments in Somalia, even suggesting that it is "indispensable to have that body on the ground [...] to coordinate EU involvement".

The above analysis reveals that coordination between civilian and military instruments at different levels is the main shortcoming of the EU CM model. Moreover, the constraints imposed by the need for a decision by unanimity and the differences in funding between

the civilian and military instruments have not only delayed EU action, but have also put constraints on CM military capabilities, leading to dysfunctional and ineffective responses. The EU has clearly given priority to civilian instruments, since is recognised externally for its civilian capabilities more than for its military instrument (Pirozzi, 2013b), to the point that Member States rarely opt for committing their military instruments under the EU flag, systematically choosing to do so through NATO or through coalitions, as Biscop (2015) points out.

5. Contributions to a civil-military rapprochement

Despite the EU's ongoing efforts to strengthen civil-military coordination, which are reflected in the creation of two new structures (the MPCC and the JSCC), the European model still requires changes in terms of funding, organisation, and processes.

With regard to funding, and in order to strengthen the participation of the military instrument in the promotion of security, we believe that greater financial solidarity on the part of the Member States is needed. The costs associated with operations will have to be financed by the EU budget, thus abandoning the "costs lie where they fall" principle. This change will lead not only to greater political will on the part of the Member States to take an active role in the CSDP, but, above all, it will help overcome the difficulties associated with the operational effectiveness of CM missions and operations as a whole.

As we have seen in the previous chapters, the planning and conduct of missions and operations is still mostly done separately, and there are no linkages between military and civilian responses. The establishment of a Civil-Military Headquarters combining the current structures of the CMPD and the EUMC, as well as some structures of the CPCC and the MPCC, should be seen as a necessity, since it will contribute to rationalise the chain of command, to establish a culture of common planning through the development of a single CONOPS and OPLAN, and to strengthen civil-military coordination during and between crises.

Regarding the operational headquarters (OHQ), it will be necessary to integrate the civilian and military structures responsible for conducting the crisis management missions, since this will lead to greater coherence in the operational management of the different instruments at the local and regional level. This greater operational coherence will have to be accompanied by a common policy orientation in terms of objectives and actions. Strengthening the powers of the special representatives is therefore an essential condition for the EU to "speak with one voice", as Martins (2017) points out.

In view of the identified shortcomings, we propose the following EEAS structure, shown in Figure 4, which will consist in the construction of a Strategic Headquarter (SHQ); and of Operational-level headquarters responsible for different areas of interest in EU countries; and, finally, the integration within the structure of the special representatives (EUSR), who will be given authority at the level of the political coordination of the various instruments.

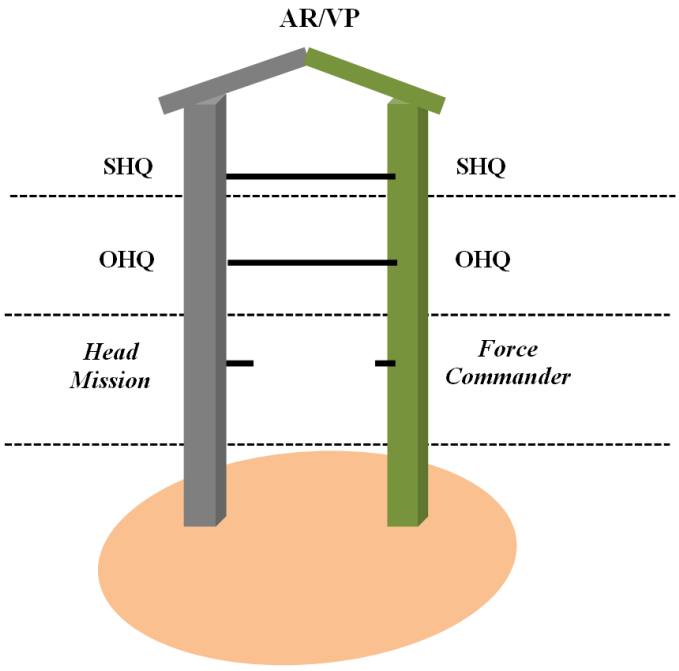


Figure 4 – Proposal of a structure for the EEAS

In addition to these changes to the structure, a civil-military rapprochement must take into account both the sharing of joint doctrinal procedures and training in those procedures. At the doctrinal level, no basis for joint action exists at this point since the EU continues to follow NATO's military planning process. The development of doctrine is therefore essential for the establishment of joint procedures, as it will lead to the creation of common language and procedures. Adequate training must be provided based on curricula designed at EU scale, with an emphasis on civil-military linkages.

This would not only facilitate the integration between instruments, but also the coordination between the capabilities of different countries, which may belong to the EU but are also culturally distinct.

Conclusions

The creation of the HR/VP and the EEAS were two of the major innovations in the EU's external action and CSDP. The establishment of this institution and its structures gives the EU CM model one of the several advantages we have identified, reflected at the political level by the decentralisation of the PSC, the body responsible for the direction and conduct of operations and missions, making it possible to fast track the decision-making procedures among Member States regarding the CSDP. The capacity to use several instruments is the greatest advantage of the CM model because it allows the EU to act in the different phases

of a crisis through the different instruments at its disposal (political, diplomatic, economic assistance, development activities and humanitarian aid, or internal security), using them to combat the threats to its security. Linking this intervention model to EU strategies will strengthen Europe's ability to guarantee security within its borders, increasing security internally by combating threats outside its borders. In addition, it also enhances the EU's external action by increasing its influence as a global player.

Despite its strengths, and above all the progress made at the structural and operational level, the model still has several shortcomings that make it bureaucratic and politically very dependent on the decisions of Member States. Although decision making has been largely decentralised in the PSC, the decision to activate a mission or operation depends on the consensus of all the Member States, limiting the EU's ability to intervene. This shortcoming is also reflected in the choice of the type of instruments to deploy in a given crisis or conflict and in the decision to terminate or continue an EU operation or mission.

With regard to the strategic planning of missions (civilian and military), the integration introduced by the CMPD does not include the planning of military operations, which is the responsibility of the military structure (EUMS). Thus, the various planning products for the missions and operations are produced separately, which does not allow for greater coordination at the operational level.

Therefore, to answer the research question, in order to improve the EU's CM capacity, changes should be made to the EU funding mechanisms for the military instrument through the application of the same model as the civilian component, that is, financing should come from the EU budget. We propose the construction of a collaborative structure that integrates the civilian and military instruments by establishing a strategic headquarters, and, at the operational level, we propose that Operational Quarters be set up. As for the special representatives of the HR/VP, there should be greater intervention at the level of coordination on the ground.

Finally, in view of cultural differences, which are often imported from the national organisations of Member States, joint doctrine and training will be required to standardise procedures, but above all to establish a common culture.

We are aware of the difficulty in changing the decision-making system for CSDP matters, which functions by consensus between the Member States, considering that this rule has always been present in the wording of the EU Treaty, however, the other measures, which refer to coordination between the instruments and strengthening the military component in the EU CM, are crucial to tackle many of the threats that Europe and the world face today. On the other hand, the proposed changes also make it possible to mitigate many of the shortcomings identified and to increase the EU's recognition as a global actor in the field of security.

Thus, this study provides a contribution to the reflection about possible and desired changes to the CM model, which, despite having several advantages that distinguish it from those of other organisations, also has several shortcomings. Due to the complexity of the

issues discussed here and the diversity and sensitivity of the different EU Member States, coupled with the rapid developments that characterise the world today, it is both relevant and important that future studies develop two lines of research in this field: the first should focus on understanding the impact of the United Kingdom's exit from the EU on the EU CM capacity; and the second should focus on the model's strengths and weaknesses in terms of the ability to coordinate with other actors, in particular with international organisations (NATO, UN and African Union) and with state and non-state actors.

WORKS CITED

Anghel, S. e Perruche, J., 2016. *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*. [pdf] European Parlamentary Research Services. Retrieved from: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU(2016)581416_EN.pdf, [Accessed 2 April 2017].

Ashton, C., 2014. The role of the European External Action Service in a global network of crisis rooms. In: *Crisis rooms: towards a global network?* Brussels: Institute for Security Studies.

Bagci, H., 2017. Turkey in the Present International Context. In: Instituto Universitário Militar, 2017. *Turkey in the Present International Context*. Lisbon.

Barry, L., 2012. *European Security in the 21st century: The EU´s Comprehensive Approach*. Dublin: Institute of International an European Affairs.

Biscop, S., 2011. A New External Action Service Needs a New European Security Strategy. *Security Policy Brief*, [Online] (29). Retrieved from: http://aei.pitt.edu/33468/ [Accessed 2 April 2017].

Blockmans, S. e Wessel, R., 2009. The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective? *Journal of Conflict and Security Law*, 14(2), pp.1–44.

Brandão, A.P., 2010. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Revista de Relações Internacionais*, (25), pp.49–63.

Brandão, A., 2015a. O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS .NET (e-journal of International Relations)*, 6(1), pp.1–20.

Brandão, A.P., 2015b. PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: 'Europa a várias velocidades' e/ou em desaceleração? *Revista Janus 2015/2016*, (17), pp.110–111.

Cabaço, L., 2017. A Abordagem Global da União Europeia: Um desafio atual. *IDN - Nação e Defesa*, (144), pp.69–76.

Câmara, J., 2016. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Lisbon: Principia.

Coelmont, J., 2012. An EU security strategy: an attractive narrative. *Egmont Security Policy Brief*, [Online] (34). Retrieved from: http://aei.pitt.edu/id/eprint/34875, [Accessed 22 April 2017].

Conselho da União Europeia, 2008. *Estratégia Europeia em matéria de segurança – uma europa segura num mundo melhor*. Brussels: European Union.

Conselho da União Europeia, 2017a. *Comité para os Aspetos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM) – Consilium*. [Online] Retrieved from: http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/, [Accessed 23 April 2017].

Conselho da União Europeia, 2017b. *Comité Político e de Segurança (CPS) – Consilium*. [Online] Retrieved from: http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/ [Accessed 23 March 2017].

Conselho da União Europeia, 2017. *Somália – Conclusões do Conselho (3 April 2017)*. [pdf] Retrieved from: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7614-2017-INIT/pt/pdf, [Accessed 11 June 2017].

Correia, S., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Interview]. Lisbon (18 April 2017).

Costa, C., Ferreira, M., Pereira, M. e Soares, A., 2009. *A UE como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisbon: ISCSP.

Council of European Union, 2001. *European Capability Action Plan – Excerpt Press Release November 2001*. [pdf] Retrieved from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf, [Accessed 20 May 2017].

Council of European Union, 2014. *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*. [pdf] Retrieved from: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf, [Accessed 23 April 2017].

Council of European Union, 2017. *Comité Militar da União Europeia (CMUE) - Consilium*. [Online] Retrieved from: http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/, [Accessed 23 April 2017].

Council of European Union, 2017a. *Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. [pdf] Retrieved from: www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881_en17_pdf/, [Accessed 23 April 2017].

Council of European Union, 2017b. *Security and defence: Council reviews progress and agrees to improve support for military missions*. [Online] Retrieved from: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-defence-security/, [Accessed 12 April 2017].

Davis, L., Habbida, N. e Penfrat, A., 2017. *The EU's Capabilities for Conflict Prevention*. [pdf] EU-CIVCAP. Retrieved from: http://www.eu-civcap.net/files/2017/02/EUs_Capabilities_Conflict_Prevention.pdf, [Accessed 12 April 2017].

Dijkstra, H., Petar Petrov e Mahr, E., 2016. Reacting to Conflict: Civilian Capabilities in the EU, UN and OSCE. [Online] Retrieved from: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2864430, [Accessed 1 April 2017].

Drent, M., 2011. The EU's comprehensive approach to security: A culture of co-ordination? *Studia diplomatica*, 64(2), pp.3–18.

Drent, M., Landman, L. e Zandee, D., 2016. *A New Strategy – Implications for CSDP*. [pdf] Retrieved from: https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report__A_New_Strategy_Implications_for_CSDP_June2016.pdf, [Accessed 20 May 017].

Drent, M. and Zandee, D., 2010. *Breaking Pillars: Towards a civilmilitary security approach for the European Union*. [pdf] Retrieved from: https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211_breaking_pillars.pdf, [Accessed 8 April 2017].

EEAS, 2013. *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/412/Crisis%20management%20and%20Response, [Accessed 8 April 2017].

EEAS, 2016a. *Crisis management and Response*. [Online] EEAS. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/412/Crisis management and Response, [Accessed 20 April 2017].

EEAS, 2016b. *EUMC Glossary of Acronyms and Definitions Revision 2015*. [Online] Retrieved from: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6186-2016-INIT/en/pdf> [Accessed 24 May 2017].

EEAS, 2016c. *European Union Training Mission – Somalia*. [pdf] Retrieved from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eutm_somalia_en.pdf, [Accessed 3 June 2017].

EEAS, 2016d. *Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)*. [pdf] Retrieved from: https://www.eucap-nestor.eu/data/file/1427/EUCN_Factsheet_November_2016.qF1oOOwtvM.pdf, [Accessed 9 May 2017].

EEAS, 2016e. *Military and civilian missions and operations*. [Online] EEAS. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military and civilian missions and operations, [Accessed 24 April 2017].

EEAS, n.d. *The European Union Military Staff (EUMS)* [Online]. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS), [Accessed 30 March 2017].

Fachada, C., 2015. *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adptativas e História de Vida*. [pdf]. Lisbon: Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Retrieved from: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/18432/1/ulsd070983_td_Cristina_Fachada.pdf, [Accessed 8 October 2017].

Fernandes, J., 2011. *Novo dicionário de termos europeus*. Lisbon: Aletheia.

Ferreira, J., 2015. *A afirmação militar da União Europeia: a arquitetura de gestão de crises e a capacidade de comando e controlo*. [Online] FEUC. Retrieved from: https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/29676, [Accessed 13 March 2017].

Ferreira, R., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Interview]. Lisbon (14 April 2017).

Garcia, F.P., 2006. As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo. *Revista Negócios Estrangeiros*, (9.1), pp.339–374.

Ginsberg, R.H. e Penksa, S.E., 2014. *The European Union in global security: the politics of impact*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Gomes, J.M., 2010. As missões internacionais da UE. *Nação e Defesa*, pp.121–133.

Gonçalves, F., 2014. *O Comprehensive Approach na OTAN e na UE – Duas Orientações Opostas e Convergentes*. [pdf] Universidade Católica. Retrieved from: http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17139/1/Mestrado%20Filipa%20Gon%C3%A7alves.pdf, [Accessed 18 March 2017].

Guedes, A. e Elias, L., 2010. *Controlos remotos: dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Hermenegildo, R., 2017. *As Presidências Portuguesas da União Europria*. Porto: Fronteira do Caos Editores.

Howorth, J., 2011. Decision-making in security and defence policy: towards supranational intergovernmentalism? [Online] Retrieved from: http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/37122, [Accessed 2 April 2017].

Ioannides, I., 2010. EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector. In: *EU Crisis Management: Instituitions ans Capabilities in the Making*. Rome: Istituto Affari Internazion, pp.29-54.

Kaldor, M., 2007. *New & old wars- Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Kammel, A., 2015. From EUPM Bosnia to EUMAM RCA. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.106-111.

Kempin, R. e Scheler, R., 2016. *Joining Forces: Necessary Steps for Developing the Comprehensive Approach*. [Online] Retrieved from: https://www.swp-berlin.org/en/publication/joining-forces-necessary-steps-for-developing-the-comprehensive-approach/, [Accessed 15 April 2017].

Kermanbon, Y., 2013. Decision Making/Shaping. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.43-47.

Knops, R., 2012. The Challenge of Piracy: International Response and OTAN's Role. *OTAN Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence*

Capabilities. [pdf] Retrieved from: http://www.milliegemenlik.gov.tr/ul_kom/OTANpa/docs/raporlar_2012/sa3.pdf, [Accessed 8 March 2017].

Koutrakos, P., 2013. *The EU common security and defence policy*. First edition ed. Oxford European Union law library. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Krieb, H., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Interview]. Lisboa (27 April 2017).

Krohn, F., 2009. What kind of power? The EU as an International Actor. *Atlantic Community*. [pdf] Retrieved from: http://archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/What%20kind%20of%20power_Fabian%20Krohn.pdf, [Accessed 13 June 2017].

Langlois, M. and Capstack, A., 2014. *The Role of the Military in the EU´s External Action - Implementing The Comprehensive Approach*. [Online] Retrieved from: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353331042000249028, [Accessed 19 March 2017].

Lintern, S., 2017. What Civilian-Military Synergies? In: *Recasting EU civilian crisis management*, REPORT No 31. Paris: European Union Inst. for Security Studies, pp.35–40.

Martin, M. e Boj icic-Dz elilovic, V., 2016. *Theoretical and Methodological Framework*. London: London School of Economic s and Political Science.

Martins, C., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Interview]. Lisboa (11 April 2017).

Mattelaer, A., 2013. The Empty Promise of Comprehensive Planning in EU Crisis Management. *European Foreign Affairs Review*, 18(4), pp.125-145.

Missiroli, A. ed., 2016. *The EU and the worls: Players and policies post-Lisbon*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Mogherini, F., 2017. Foreword by High Representative. In: *Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2016*. Brussels: European Union External Action, pp.2-3.

Nunes, I., 2012. Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu. *Instituto de Defesa Nacional*. [Online] Retrieved from: http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/unia_europeia_ator_social_projectoIsabelNunes.pdf, [Accessed 8 June 2017].

Olsen, G., 2012. Sub-Saharan Africa - A priority region for conflict management. In: *The European union as a Global Conflict Manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge, pp.66-79.

Pawlak, P. e Ricci, A. eds., 2014. *Crisis rooms: towards a global network*. Luxembourg: Institute for Security Studies.

Pedra, J., 2010. *A Segurança e Defesa da União Europeia*. *De Maastrish a Lisboa*. *Contributos para uma análise estratégica*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Pereira, M., 2009. A Política Externa Europeia como um dispositivo de Segurança. In: *A União Europeia como actor global: Dimensões Económica e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisbon: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp.167-244.

Pflimlin, E., 2006. *Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union Européenne?* Brussels Fondation Robert Schuman.

Pirozzi, N., 2013a. *The EU´s Comprehensive Approach to Crisis Management*. [pdf] Retrieved from: www.dcaf.ch/content/download/133240/.../Pirozzi_EU-CM.PDF, [Accessed 14 March 2017].

Pirozzi, N., 2013b. *The European Union's crisis management after Lisbon: addressing new security challenges in the 21st century*.

Pirozzi, N., 2015. *EU crisis management after Lisbon: a new model to address security challenges in the 21st century?* Cambridge: Intersentia.

Rehrl, J. e Glume, G., 2015a. CSDP Structures and procedures. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

Rehrl, J. e Glume, G. eds., 2015b. *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

Ribeiro, C., 2016. Contributos de Portugal para a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Militar*, (2568), pp.73–85.

Ruiz, C., Doyle, D. e Hagemann, K., 2014. CSDP – What Lies Behind the Acronym. In: *Handbook for decision makers the common security and defence policy of the European Union*. Vienna/Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.13-15.

Sami, I., 2014. EEAS Structures. In: *Handbook for decision makers the common security and defence policy of the European Union*. Vienna/Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.37-40.

Saraiva, L., 2010. A União Europeia na gestão de crises. *Nação e Defesa*, 127 (5), pp.97-109.

Sarmento, M., 2013. *Metodologia Científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisbon: Universidade Lusíada.

Scherer, J., 2015. Cooperation and Coordination. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.43-49.

Shake, K., Bloch Lainé, A. e Grant, C., 1999. Building a European defence capability. *Survival*, 41(1), pp.20-40.

Silva, P., 2011. *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisbon: Instituto da Defesa Nacional.

Simón, L., 2010. *Command and control? planning for EU military operations*. Occasional paper / European Union Institute for Security Studies. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Solana, J., 2009. *EU High Representative for the CFSP, addresses the European Parliament on the EU common, security and defence policy*. [pdf] Retrieved from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/106227.pdf, [Accessed 14 April 2017].

Stability Unit, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions Deployee Guide*. [Online] Retrieved from: https://search.yahoo.com/search?fr=mcafee_uninternational&type=C211PT885D20161126&p=Working+in+European+Union+Common+Security+and+Defence+Policy+Missions+Deployee+Guide+St, [Accessed 8 May 2017].

Statista, 2017. *Somalia - number of piracy attacks 2016 | Statistic*. [Online] Statista. Retrieved from: https://www.statista.com/statistics/250867/number-of-actual-and-attempted-piracy-attacks-in-somalia/, [Accessed 12 May 2017].

Stevens, W., 2011. Crisis management and planning. *Nação e Defesa*, 129 (5), pp.31–39.

The Fund for Peace., 2015. *Fragile States Index 2015*. [pdf] Retrieved from: http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf, [Accessed 23 April 2017].

Trauner, F., 2011. *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?* Occasional paper / European Union Institute for Security Studies. Paris: Inst. for Security Studies.

UE, 2003. *Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Retrieved from: http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000021001-000022000/000021590.pdf, [Accessed 18 March 2017].

UE, 2007. *Tratado de Lisboa*. [Online] Lisbon: Jornal Oficial da União Europeia. Retrieved from: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT, [Accessed 21 March 2017].

UE, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. [pdf] Retrieved from: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf, [Accessed 14 March 2017].

UE, 2017. *Ajuda ao desenvolvimento da UE* | Ano Europeu do Desenvolvimento. [Online] Retrieved from: https://europa.eu/eyd2015/pt-pt/content/eu-development-aid, [Accessed 12 June 2017].

UK Ministry of Defense, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions*. Retrieved from: http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/publications/deployee-guide-series/493-deployee-guide-eu-csdp, [Accessed 14 March 2017].

UK Parliament, 2012. *House of Lords - European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future - European Union Committee*. [Online] Retrieved from:

https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/292/29205.htm, [Accessed 23 April 2017].

UN, 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*. [pdf] United Nations Publications. Retrieved from: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf, [Accessed 22 April 2017].

Vilela, C., 2013. *A gestão de crises no quadro da OTAN*. [Online] Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Retrieved from: http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6569, [Accessed 2 April 2017].

Vimont, P., 2014. The European External Action Service and complex crises. In: *Crisis rooms: towards a global network?* Brussels: Institute for Security Studies, pp.35-38.

Wendling, C., 2010. *Comprehensive Approach to Civil – Military Crisis Management – A Critical Analysis and Perspective*. Paris: Institut de Recherche Stratégic de l´École Militaire.

Whitman, R.G. e Wolff, S. eds., 2012. *The European Union as a global conflict manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge

Artigo recebido em julho de 2017 e aceite para publicação em outubro de 2017

REVISITANDO O CONCEITO DE PODER À LUZ DA TEORIA DA COMPLEXIDADE[1]

REVISITING THE CONCEPT OF POWER IN THE LIGHT OF THE COMPLEXITY PARADIGM

Alexandre Gueiros Teixeira
Tenente-Coronel do Exército Brasileiro
Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, Brasil
Comandante do 15.º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado (Gr. General Sisson)
83750-000 Lapa, Paraná, Brasil
alex_gueiros@hotmail.com

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon
Coronel do Exército Brasileiro
Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil
Comandante do 13.º Regimento de Cavalaria Mecanizado (Regimento Anhanguera)
13631-040 Pirassununga, São Paulo, Brasil
Investigador do Laboratório de Estudos de Defesa do Estado-Maior do Exército (Brasileiro)
Investigador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar
1449-027 Lisboa
eduardomigon@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe-se a revisitar os fundamentos teóricos e conceituais do constructo *poder*, entendendo-o como elemento fundamental na Política. Partindo-se de referencial teórico da filosofia e ciência política, e tendo por base epistemológica o paradigma da complexidade, apresentou-se uma revisão dos pensamentos de Max Weber, Hannah Arendt e Michel Foucault, analisando-os, num primeiro momento, individualmente, para, após, identificar as dinâmicas entre si. Para atingir o objetivo proposto, a análise foi dividida em seis seções: introdução, discussão metodológica à luz das ciências militares, metodologia, as três perspetivas do *poder* selecionadas, discussão da teoria e conclusão. Ao longo da análise, procuraram-se respostas para as seguintes questões: o que é *poder*? Quem o detém? Por que meios é exercido? No final, ficou evidenciado o caráter complexo do objeto de estudo, e as suas matizes voláteis e relacionais que impactam diretamente as dinâmicas e os fenómenos políticos e militares.

Palavras-chave: Poder, Ciências Militares, Complexidade, Força, Consenso.

Como citar este artigo: Teixeira, A. e Migon, E., 2017. Revisitando o conceito de poder à luz da Teoria da Complexidade. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 173-192.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Artigo resultado de pesquisa conduzida no âmbito do doutoramento em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro.

Abstract

The present article proposes to revisit the theoretical and conceptual foundations of the power construct, assuming it as a fundamental element in the Politics. Initially, it was presented a review of thoughts of Max Weber, Hannah Arendt and Michel Foucault. It was held based on the theoretical framework of philosophy and political science, and based on the epistemological basis of the complexity paradigm. First, the three scholars were analyzed separately, after what the dynamics between them where the main object of study. To reach the proposed goal, the analysis was divided into six sections: introduction, methodological discussion in light of the military sciences, methodology, and the three perspectives of the power, analysis and conclusion. Throughout the analysis, we sought the answers to the following questions: What is power? Who holds it? By what means is it exercised? In the end, the complex nature of the object of study, its volatile and relational nuances, which directly affect the dynamics and political and military phenomena, becomes evident.

Keywords*: Power, Military Science, Complexity, Strengh, Consensus.*

Introdução

O vocábulo *poder*, indubitavelmente, consiste em verdadeiro "caleidoscópio conceitual", por apresentar múltiplas aceções e matizes. O rol de possibilidades é tal, que o termo confunde-se com a própria existência da humanidade, coexistindo com a mitologia e a ciência, e despertando o interesse e a curiosidade em muitos. Permeia as dinâmicas sociais e, em alguns casos, como na Política, nas Ciências Militares e na Estratégia, consiste na origem das forças do complexo dinamismo estatal. Seu estudo e análise permitem uma melhor compreensão dos acontecimentos políticos do passado, da evolução dos fenómenos da Paz e da Guerra, e das assimetrias e volatilidades do sistema político do século XXI.

Por esta importância, da antiguidade aos tempos modernos, são muitos aqueles que procuraram compreendê-lo, defini-lo e exercê-lo, cada qual com a sua ótica, dentro da sua própria realidade histórico-cultural. Uns associam-no ao conflito; outros, à conjunção de vontades; alguns, à ação exclusiva do Estado; outros, a variados atores, ora considerando-o como fator de potência, ou seja, mera capacidade intrínseca, ora, como ação propriamente dita, dinâmica e objetiva.

Por esta razão, para discorrer sobre *poder*, torna-se necessário considerar múltiplas fontes, analisando as características e as peculiaridades das variadas correlações de força expostas em cada teoria. Sobretudo num mundo no qual a diversidade vigora, a relevância do *poder* e de sua correta análise, para cada contexto, é de extrema relevância.

O presente estudo, portanto, tem por motivação revisitar os fundamentos conceituais e filosóficos do constructo *poder*, tendo por base de referencial teórico tradicional a filosofia e a ciência política. Norteado pelo paradigma da complexidade, apresenta-se uma revisão

dos pensamentos de Max Weber, Hannah Arendt e Michel Foucault, buscando-se analisá-los individualmente para, em seguida, identificar as dinâmicas entre cada teoria.

Para o desenvolvimento da proposta, foi adotada uma abordagem dividida em seis seções. Após esta introdução, segue-se uma breve discussão epistemológica, tendo por base a complexidade como paradigma balizador das análises. Na sequência, apresenta-se o caminho metodológico seguido, após o que, tem-se o estudo propriamente dito das perspetivas do *poder* dos três autores citados. Avançando-se, discute-se o referencial teórico apresentado, identificando-se as aproximações e afastamentos entre os conceitos analisados. Por fim, tecem-se considerações finais sobre a revisão apresentada.

1. Complexidade: novo paradigma para as ciências militares

A base epistemológica constitui-se como um alicerce fundamental, sob o qual se constrói determinado conhecimento científico. Trata-se de teoria validadora, entendida, também, como conjunto de crenças que norteiam as práticas, e cuja correta identificação é vital, pois impactam diretamente, mesmo que de forma subjetiva, o transcurso investigativo (Bachelard, 1973; Creswell, 2013).

Importante destacar que, a despeito das múltiplas interpretações possíveis, a realidade analisada é uma só. Diferentes pessoas acabam por interpretá-la de forma variada, agrupando perceções distintas, evidenciando uma pluralidade inerente ao sistema: existe um mundo único, mas diversas óticas de análise. O saber advém, portanto, de "caminho" específico a ser trilhado, por meio do qual o indivíduo procurará descrever, explicar, inter-relacionar e, até, prever os fenómenos objetos de análise.

Kuhn (1970) aponta para o caráter dinâmico do processo de aquisição do conhecimento e a sua prevalência sobre a estrutura lógica da pesquisa científica, negando que o progresso científico se dê por pura e simples acumulação. O autor introduziu o conceito de paradigma e, assim, reforçou a liberdade da procura pelo conhecimento, pelo qual cada disciplina científica é livre para encontrar soluções para os seus problemas por meio de pressupostos epistemológicos próprios, jargões específicos e experimentos comuns. Segundo ele, nas ciências humanas e sociais, inexiste um modelo único de paradigma de pesquisa.

As convicções existentes, antes da investigação propriamente dita, tornam-se, portanto, em pressupostos para que o processo científico avance. A escolha de determinado paradigma, de visão epistemológica específica, corresponde a uma maneira particular de ver o mundo e de praticar a ciência, e, nesse sentido, mostra-se fundamental, definindo problemas e a natureza das soluções aceitáveis a estes.

Esta adesão profunda à maneira de observar e investigar a natureza traz respostas a perguntas básicas como: Que entidades compõe o Universo? Como se comportam? Como se relacionam? A reflexão epistemológica auxilia o cientista a identificar onde deve procurar, o porquê e como fazê-lo. Assim, o conhecimento advirá dentre crenças e verdades justificadas sob fundamento lógico (Kuhn, 1970).

O presente estudo aproxima-se do prisma da complexidade, entendendo esta como uma visão epistêmica que desponta como meio alternativo de interpretação, auxiliando na redução dos desequilíbrios analíticos advindos da rigidez do empirismo positivista, marcado pelo domínio da abordagem quantitativa, pelo controle de variáveis, tudo sob o pressuposto da existência de relações naturalísticas de causa e efeito.

Segundo Guba (1990), no sentido oposto ao positivismo, identificam-se paradigmas com tendência para a procura por ambientes mais reais, em sua exposição não controlada, e o afastamento do rigor extremado com a quantificação, reforçando-se, dessa maneira, a riqueza qualitativa. A descoberta, juntamente com a verificação, passa a assumir papel relevante em um processo investigativo sequencial. A não-linearidade sobrepõe-se à linearidade na formulação do conhecimento, uma vez que se reconhece a falibilidade dos mecanismos de análise do pesquisador (sensitivos e cognitivos). Assim, resultados baseados no maior número possível de fontes (teorias, métodos, especialistas e dados) – e na triangulação destas – têm sua importância destacada.

Como compreender e justificar o colapso soviético, estruturado em quarenta anos de hegemonia sobre a Europa Oriental, em apenas alguns poucos meses? O que é de fato a mente humana, o cérebro com suas conexões infinitas produzindo sensações, memórias, consciência, pensamentos? Como se processa todo este mecanismo? Por fim, por que existe algo além do nada? O que governa a tendência inexorável de desordem e deterioração do Universo desde o *Big Bang*?

Waldrop (1992) afirma que todas estas questões possuem em comum a incerteza na procura por respostas, constituindo-se em sistemas complexos, ou seja, uma combinação de inúmeros agentes interagindo entre si de diferentes maneiras, conduzindo o conjunto a uma auto-organização espontânea. Tais grupos, buscando mutuamente acomodação e consistência, de alguma forma, transcendem sua própria essência, adquirindo propriedades coletivas, que jamais possuiriam individualmente. São, portanto, adaptativos, espontâneos, possuindo um dinamismo intrínseco, que os torna qualitativamente distintos de objetos estáticos.

A partir da não-linearidade deste novo paradigma, o todo, de fato, poderia efetivamente mostrar-se muito maior que a soma das partes. Por exemplo, o cérebro humano pode captar sons de distintos instrumentos de uma orquestra separadamente. Ao se somarem, o conjunto desencadeará reações em cadeia, que vão muito além da mera identificação de cada instrumento, produzindo emoções variadas e reativando memórias.

Na complexidade, portanto, tudo se encontra conectado e extremamente suscetível às mínimas variações. Pequenas perturbações e incertezas, podem, conforme determinado ambiente e circunstâncias, conduzir a elevado grau de imprevisibilidade e caos, seguido por processos de auto-organização. Tal ciclo promove a inovação e a adaptabilidade, tornando os sistemas mais flexíveis e evoluídos (Prigogine e Stengers, 1997).

A esta altura, surge a pergunta: diante de tamanhas incertezas, tantos padrões de transformações e redes de conexões possíveis, como prever algo? E se não se pode prever/

inferir algo concretamente, como o conhecimento procurado sob este paradigma pode ser considerado ciência? À luz do mecanicismo newtoniano, certamente a resposta seria "de maneira alguma!". Waldrop (1992), porém, reforça que, a despeito de as predições serem sempre bem-vindas, a essência da ciência reside no esclarecimento, que desvenda os mecanismos fundamentais da natureza.

Outra importante característica dos sistemas complexos adaptativos, segundo Holland (1992), é sua estruturação por diversos níveis organizacionais, com agentes de um nível servindo de base para outros em níveis mais elevados. Indivíduos agrupam-se em bairros, que se agrupam em municípios, e assim por diante, até se chegar a uma intrincada rede social, cultural e política entre Estados. O autor complementa, reforçando os conceitos de Prigogine e Stengers, e afirma que tais sistemas estão constantemente revisando e reordenando sua composição, de acordo com a evolução de sua experiência. Exemplo prático são os países que revisarão alianças e acordos, procurando adaptar-se e evoluir de acordo com o momento vigente, antecipando-se a possíveis cenários futuros.

A realidade do século XXI, a conceção dos fenómenos, internos e externos, e o seu inter-relacionamento no contexto global, parece encaixar-se a este paradigma. A evolução tecnológica sem precedentes, a ascensão de novos atores no sistema internacional (tradicionais e não tradicionais), o enfraquecimento do Estado (ou não), a multiplicação de ilícitos transnacionais, a crescente assimetria socioeconómica, as questões ambientais e seus reflexos, tudo enquadra-se no cenário do pós-Guerra Fria, consequências, diretas ou não, do processo de globalização.

Na prática, tem-se que as relações sociais contemporâneas, quer entre indivíduos, quer entre Estados, quer entre estes reciprocamente, moldam-se aos conceitos da Teoria da Complexidade, pelo que se sugere quanto à utilidade de aplicação da mesma para o estudo tanto da conformação do sistema internacional como dos cenários intraestatais, nos quais a incerteza e a volatilidade conjuntural passaram a despontar como característica marcante.

As ciências militares, no geral, e especialmente os Estudos de S&D do século XXI, norteados pelo pensamento de Kuhn e pela defesa da não-linearidade da interação entre variáveis, demandam paradigma[2] de pesquisa que permita melhor representar a complexidade inerente ao processo de interação entre os atores globais.

No passado, o objetivo dos comandantes e estrategos era preservar, ao máximo, a ordem, a organização e a coerência de emprego durante o caos estabelecido no campo de batalha. Keegan (1976) observa que os treinos militares, reduzindo as ações de combate a um conjunto de regras e procedimentos, visavam tão-somente impor uma ordem sobre o caos.

Hoje, nenhuma resposta automática e predeterminada prevalecerá num mundo marcado pela incerteza e dinamismo. Entende-se que as estratégias e os planeamentos do presente,

[2] Para considerações adicionais acerca da complexidade como paradigma das Ciências Militares e Estudos de Defesa ver Ferreira *et* Migon (2015) e Migon (2013), contribuições a partir das quais é possível se extrair uma longa lista de referências associadas ao assunto.

incorporando os aspetos da não-linearidade, ao invés de tentar impor e manter a ordem, devem entender cada peça do campo de batalha como organismos vivos, nunca em estado pleno de equilíbrio, mas em constante adaptação ao ambiente operacional (Bousquet, 2008).

A adoção da complexidade como base epistemológica da presente análise vai ao encontro do objeto de estudo: *o poder* do Estado. Por um lado, assume-se que *poder* é tanto um constructo quanto um elemento relacional, isto é, dependente da existência de duas ou mais entidades para existir, necessitando de abordagem multidisciplinar.

O que é *poder*? De que maneira se decompõe? Como se manifesta? Ao se procurarem as respostas a tais questões, fica patente a necessidade de se analisar o problema sob um foco não-linear, que tente captar o ajustamento do objeto de investigação à realidade do presente, ou seja, sua adaptabilidade e evolução ante o caos e desordem do sistema.

Da mesma forma, ao se refazerem as mesmas indagações concernentes ao conceito de Estado, notar-se-á uma imensa riqueza de complexas interações, endógenas e exógenas, que se adaptam e evoluem, conforme uma escala assimétrica no espaço/tempo internacional.

Optou-se, portanto, por um paradigma que priorize uma visão acadêmica plural nos processos de aquisição cognitiva, de maneira a atender às demandas da atual visão de mundo que se descortina.

2. Considerações metodológicas

Uma vez apresentada a visão epistemológica que norteou a presente investigação, torna-se necessário discorrer um pouco acerca da maneira como o problema foi abordado, bem como o caminho (ou a forma) pelo qual se procuraram as respostas.

Trata-se de estudo qualitativo, baseado na interpretação e compreensão do objeto de pesquisa *poder*, sempre com a finalidade de explicá-lo enquanto fenómeno de destaque nas Ciências Humanas e nas Ciências Sociais Aplicadas. Para tanto, o trabalho consistiu fundamentalmente em pesquisa bibliográfica, cujo principal interesse foi descrever visões distintas acerca do tema, para posterior interpretação e compreensão segundo contexto específico (Quezada, 1997).

Segundo Erickson (1976), o ponto forte da pesquisa qualitativa reside em imprimir relevância funcional a questões chave de caráter subjetivo, situando-as (e inter-relacionando-as) dentro de contexto social amplo e abstrato. Não existe uma realidade única e incontestada, mas aquela que se explicita no decorrer da investigação, segundo a própria ótica e experiência subjetiva do autor. Portanto, as ideias aqui apresentadas não se constituem em premissas únicas e irrefutáveis, mas visam, tão-somente, ampliar o espectro das discussões sobre *poder*.

Tendo por base as dinâmicas (endógenas e exógenas) que regem os Estados, e, consequentemente, sua capacidade efetiva de ação, o conceito de *poder* desponta como ponto focal da análise, consubstanciando-se em ponto de partida à definição do problema de pesquisa, linha-mestra das etapas posteriores.

Sua complexidade é evidente, existindo grande variedade de perceções acerca da sua natureza, dos seus pressupostos e das suas interações. Trata-se de um fenómeno fluído e dinâmico, que nos leva às seguintes questões: O que é *poder*? Como se explicita? No que se funda?

Diante da evidência deste problema, tomou-se por objetivo geral a realização de um estudo comparativo entre distintas visões acerca do objeto de investigação. Surge, neste ponto, uma importante questão metodológica: diante de imensa multiplicidade de teorias e autores que estudam o fenómeno do *poder*, quais aqueles a serem destacados para a pretensa discussão?

Optou-se, inicialmente, de entre aqueles que discorreram sobre o *poder*, pelo universo de autores considerados *clássicos*[3] à Filosofia e Ciência Política. A partir daí, procurou-se selecionar os que possuíssem visões antagônicas, de forma a imprimir maior amplitude à discussão. Nesse sentido, elencaram-se as concorrentes de pensamento de Max Weber e Hannah Arendt, consagradas e hegemónicas cada qual em sua linha teórica.

O primeiro alinha-se ao pessimismo de Hobbes, tendo por base a máxima da "guerra de todos contra todos" (Hobbes, 1974), associando *poder* à violência. A segunda, por outro lado, pauta a sua teoria a partir do otimismo kantiano da "paz perpétua", considerando que os seres-humanos são capazes não apenas de agir, mas também de se unirem uns aos outros para "gerar" *poder* a partir do consenso.

Foucault encerra o rol dos autores escolhidos, trazendo uma terceira dimensão ao estudo. Entendeu-se que mais um "eixo" de investigação enriqueceria a discussão, uma vez que se afastaria a linearidade binária de ideias opostas para um sistema tridimensional, com maiores possibilidades de comparações e análises. A inclusão deste autor francês deveu-se, dentre outros fatores, à sua perspetiva única e holística acerca do objeto de estudo, distanciando-se da tradicional associação *poder* x Estado (público).

No que concerne à escolha das obras, tem-se que nenhum dos autores selecionados apresentou o seu conceito de *poder* (ou esgotou a questão) em um compêndio específico. Ao contrário, o tópico surge, ora de forma explícita, ora subjacente, ao longo da vasta produção científica de cada um. Sendo assim, esta revisão procurou destacar os principais aspetos de suas teorias a partir de publicações diversas, não se atendo a nenhum trabalho em particular.

Por fim, adotou-se um desenho de pesquisa que permitisse atender aos seguintes objetivos específicos: (i) apresentar as principais características do conceito weberiano de *poder*; (ii) apresentar as principais características do conceito arendtiano de *poder*; (iii) apresentar as principais características do conceito foucaultiano de *poder*; (iv) analisar comparativamente as três teorias, destacando as suas aproximações e os seus afastamentos.

[3] Para definição de *clássico*, consideraram-se aqueles autores cuja obra e pensamento revestem-se de caráter atemporal e universalista. Aqueles que, mesmo tendo suas reflexões datadas em passado longínquo, comunicam-se com o presente de forma criativa e singular, permanecendo sempre atuais e sustentados por premissas sólidas e verdadeiras (Max, 1978; Calvino, 2007; Heidegger, 2007).

3. O *Poder*

3.1 O *Poder* em Arendt

O estudo do *poder* destaca-se como temática central no pensamento de Hannah Arendt, caracterizando-se, de maneira geral, pela notória crítica à tradição política ocidental. A reflexão do tema surge, principalmente, como resultado das questões advindas da experiência totalitária[4], pelos quais a autora procura compreender e entender os acontecimentos que não se explicavam mais pela linha mestra do pensamento político tradicional.

Segundo Arendt (2006), a ideia do comum, da ação compartilhada, assume um papel basilar no exercício pleno e legítimo da política, consubstanciando-se como um dos *elementos gênesis* do *poder*. O espaço público, portanto, é tido como o *locus* efetivo da democracia participativa, da liberdade, da ética e da transparência, pois é nele que o *poder* é exercido, não como uma qualidade individual, mas por meio da ação coletiva.

Defende-se o respeito aos espaços de livre-circulação, onde os homens possam sentir-se amparados pela presença dos iguais e, também, dos diferentes. Nesse ambiente, a qualidade da organização da vida comum passa a ter mais valor do que a eficácia dos aparelhos burocráticos do Estado.

Para a autora, o espaço público, origem e sustentáculo do *poder*, não se deve burocratizar e nem enrijecer a despeito do bem-comum. Ao contrário, necessita procurar uma adequada separação entre liberdade e soberania. Fica assim evidenciada a importância do Estado-Nação flexível, que se afasta do ideal de ação ilimitada e soberana do Estado como instância legítima e uníssona das iniciativas públicas (Arendt,1970; 2006).

A tradição greco-romana é tida como referência, na qual *poder* relaciona-se a consentimento e não à violência. Seja nas Cidades-Estado gregas ou na Roma antiga, a ideia de *poder* vinculava-se à obediência às normas coletivas. O que se procurava era o apoio às leis, cujo consentimento havia sido dado pelo povo, ou seja, pelo conjunto, legitimando a ação política no espaço público (Arendt e Kohn, 2008).

Ao inter-relacionar *poder* e bem-comum, Arendt firmava a teoria de que o primeiro se legitima por meio do contínuo consentimento de todos ao "momento fundacional" de uma certa comunidade. O *poder* emerge a partir da génese das leis consentidas, que servem de sólido fundamento à manutenção das instituições. Para a autora, "a forma extrema de *poder* é o 'todos contra um', a forma extrema da violência é o 'um contra todos" (Arendt, 2001, p.35).

Neste ponto, fica patente a necessidade de aprofundamento e clarificação conceitual das diferenças entre *poder*, *vigor*, *força*, *violência* e *autoridade*.

O *poder*, conforme já mencionado anteriormente, advém da capacidade para agir concertadamente, a partir de uma base legal, estabelecida e ratificada por toda a

[4] A experiência de Arendt com os campos de concentração e demais arbitrariedades da Alemanha Nazista influenciaram de maneira estrutural o pensamento e a obra da autora. Em *Origens do totalitarismo* (1990), a autora explicita a emergência de nova modalidade de controle e dominação, crivada pela lógica da violência, da guerra e da morte. O governo totalitário conduz a uma alteração da essência política propriamente dita, uma vez que abandona a ideia do comum, o agir compartilhado entre os homens, evidenciando uma clara distensão entre ética e política.

coletividade. Ele nunca será exercido por um indivíduo, mas emanará de um grupo, enquanto perdurarem as razões que o mantêm unido; ou seja, o poder "nasce" a partir da formação de uma certa coletividade e "morre" com o seu desaparecimento, reforçando a tese de que está fortemente ligado ao momento da fundação. Dizer que "alguém" está no *poder* implica dizer que foi empossado pela comunidade para atuar em seu nome, enquanto perdurar o interesse do grupo, não se tratando de um fenómeno meramente estrutural, relacionado com a posse de recursos e/ou capacidades.

A partir desta definição, nota-se claramente a distinção entre *poder* e *vigor*. Ao contrário da essência coletiva do primeiro, vigor, segundo a ótica da autora (Arendt, 2001, p.37), explicita individualismo e realidade apolítica, constituindo-se como um atributo afeto a uma pessoa ou a uma coisa, que pode ou não ser empregado na relação com outros indivíduos. O que ocorre, normalmente, é que o *poder* se levanta contra o *vigor* do mais forte, contra a sua propriedade individualista.

No caso da *força*, não se trata de sinónimo de violência, mas da energia advinda dos movimentos físicos e sociais, dos seus impactos sobre uma certa sociedade, sobre o *poder* daquele grupo. Observa-se aqui uma nítida diferença entre *força* e *violência*. Esta última, por sua vez, vinculada à coação, relacionada à ação agressiva sobre outrem e identificada com o ato de "matar" e "violar". Não diz respeito a qualquer ato coativo, mas aos que agem sobre o corpo físico do oponente, no caso das relações sociais.

Por fim, o conceito de *autoridade* surge como um dos mais suscetíveis a interpretações erróneas, fruto do seu viés aparentemente paradoxal. Se, por um lado, não se pode falar em persuasão, por tratar-se de relacionamento hierarquizado, por outro, tem-se o respeito e o consenso como fundamentos da relação de mando-obediência, e não a violência (Arendt, 1963; 2002).

No modelo arendtiano, o binômio *poder-autoridade* desempenha um papel cíclico e fundamental para o exercício do *poder*. Se retirarmos o hidrogénio da molécula de água, esta perderá a sua característica, deixando de existir como tal. Da mesma forma, o *poder* só será exercido por meio da *autoridade*. Mas como se dá esta relação?

Como supradito, o *poder* emerge do concerto do grupo, da ação coletiva, da troca de opiniões plurais e igualitárias, estabelecendo um marco fundacional, que acaba por tornar-se o legitimador das ações subsequentes. Isto é, as normas e regras são definidas e aceites no momento inicial de concertação, dentro das quais a autoridade será reconhecida e exercida.

Sobre tal aspeto, Lafer (2002, p.24) afirma: "o princípio (início) da ação conjunta estabelece os princípios (preceitos) que inspiram os feitos e acontecimentos da ação futura". Para Arendt (1981, pp. 212-213), o *poder* pode ser considerado um "momento fugaz", que não garante, por si só, a perenidade da comunidade política. Mas é a *autoridade* que permitirá o prosseguimento cronológico ao ato de obediência e o respeito às normas pré-estabelecidas, firmando-se como a institucionalização do *poder* (Arendt, 2002).

Em síntese, a construção conceitual de Arendt acerca do *poder* procurará refutar o elo estabelecido pelo pensamento político tradicional entre *poder x violência*, contrapondo o

binómio *poder x consenso*: "poder e violência são opostos; onde um domina absolutamente, o outro está ausente" (Arendt, 2001, p. 44). A substituição do *poder* pela *violência*, talvez, pode até conduzir à vitória, mas sob alto custo, a ser "pago" tanto pelo vencido quanto pelo vencedor, em termos de seu próprio *poder* (Arendt, 1970). O *poder* arendtiano relaciona-se, dessa forma, à legitimidade, à autoridade, potência e constituição política, advinda do espaço público.

3.2 O *Poder* em Weber

Max Weber desenvolveu uma das teorias mais consagradas acerca do *poder*, evidenciando o seu caráter multidimensional. Como teórico político representante da tradição clássica, entendia *poder* como uma relação de mando e obediência, como uma ação estratégica de determinado agente, que visa a empregar, com máxima eficiência, os meios disponíveis para atingir o fim desejado: fazer valer as suas vontades e as suas intenções.

Tem-se, então, um processo peculiar ao pensamento weberiano, no qual determinado grupo, originariamente fundado na tradição e nos sentimentos subjetivos (afetivos ou tradicionais), transforma-se num organismo balizado pelo cálculo compensatório de ações e pela objetividade racional.

Da racionalização e do cálculo estratégico para se impor a vontade de A a B, ou seja, para A exercer *poder* sobre B, surge um conceito central na teoria de Weber: DOMINAÇÃO, que seria toda a probabilidade de um mandato obter obediência entre interlocutores. Assim, o *domínio* conduz ao *poder*, manifestando-se de diferentes maneiras: seja pelo sucesso de um indivíduo em fazer triunfar os seus interesses contra a s resistências; seja pela oportunidade de encontrar aqueles dispostos a obedecer ao que lhes é imposto (Weber, 1978).

Em Weber (1983), o processo de racionalização conduz a um Estado forte, soberano nas suas ações, que exerce o *poder* calcado no *domínio*. Para tanto, usa-se de estruturas burocráticas robustas, marcadas por um sólido ordenamento jurídico, administrativo e militar, e pelo monopólio do *poder* sobre todos os que nasceram naquela comunidade, ou que se encontram nas fronteiras do território.

A consolidação dos interesses estatais - seja no plano interno, seja no externo – dar-se-ia, portanto, sempre, sob matizes de violência e conflito. A *força* seria a base para a manutenção do Estado, e sem ela, as estruturas sociais perder-se-iam ante a "anarquia". A violência, apesar de não ser o único instrumento de que se vale o Estado, é-lhe específico, constitui o seu "monopólio", e o *poder, por meio dela*, efetiva-se dentro dos limites de um determinado espaço. Em Weber, a violência é "legítima", não por mera suposição, mas assim "considerada", efetivamente, por todos aqueles que se submetem à autoridade do Estado Moderno (Weber, 1979).

O elemento central do *poder* weberiano é, portanto, caracterizado pela conjugação da imposição da vontade com resistência, gerando o conflito. A superação desta é a evidência empírica do *poder* de fato, que, semanticamente, acaba por se equivaler (e complementar)

ao conceito de *luta*. Sobre isto Weber (1978, p. 31) afirma que "uma relação social é de *luta* quando a ação se orienta pelo propósito de impor a própria vontade contra a resistência de outras das partes. É por intermédio da *luta* que o *poder* se torna efetivo, reforçando seu caráter relacional."

Há que recordar que tal *luta* pode ser pacífica, sem a manifestação de nenhum tipo de violência física efetiva. É fato que a luta poderá redundar em violência, mas não existe vínculo necessário entre elas. Assim, o que caracteriza a *luta*, isto é, o exercício do *poder*, não é o meio utilizado, mas a natureza de conflito imanente. Autores da tradição política[5] corroboram o pensamento de Weber, considerando que a maioria das relações de *poder* baseiam-se numa antecipação, por parte de B, de possíveis ações negativas que poderia sofrer, caso contrariasse os interesses e vontade de A[6].

Outro aspeto importante no estudo do *poder*, em Max Weber, é a sua abordagem multidimensional. Para o autor, o *poder* pode ser visto como uma força que, num processo continuado, estabelece relações e alianças com outras forças históricas e valores, fazendo emergir um conflito multiespectral presente na sociedade contemporânea (Weber, 1979).

Na sua teoria das esferas da vida social, o autor identifica seis diferentes domínios (esferas sociais), considerados por ele como as formas mais racionais da realidade. São estes: a religião, o erotismo, a economia, a política, a estética e o conhecimento científico.

Cada esfera possui as suas próprias regras, valores e lógica cultural, com as quais molda a sua realidade. Se consideradas isoladamente, o resultado social seria de normalidade, com apenas uma ou outra divergência. Porém, na prática, apesar de autónomas, não são independentes, interagindo entre si, normalmente de forma conflituosa.

Por exemplo, religião e conhecimento científico podem chocar-se, assim como política e economia; erotismo e religião. Enquanto violência e *poder* circulam pela esfera política, a da religião rejeita-as, impondo fraternidade e amor ao próximo como valores absolutos.

Da tentativa de equacionar esferas e valores incongruentes, o conflito explicita-se por meio de tensões entre grupos sociais e forças históricas, ou, até mesmo, de dilemas a serem enfrentados pelos próprios indivíduos. Evidencia-se, de forma clara, a multidimensionalidade da conformação do *poder* e a condição de hostilidade sempre presente.

Para Weber (1979), o advento da modernidade ampliou o conflito inerente às dinâmicas da vida social. A despeito de ações e convicções que individualmente se possa ter, o conflito e a culpa sempre estarão presentes.

Na prática, o autor compara a racionalidade das ações do político moderno com a fraternidade prevista no "Sermão da montanha". Enquanto Cristo pede para que seja dada a outra face, quando se é agredido de um lado, e que se "reparta o pão" e sejam

[5] Como exemplo, identificam-se Bachrach e Baratz (1962; 1963), e Dahl (1957).

[6] Referência à definição de Robert Dahl (1957, pp.202-203): "A tem poder sobre B na medida em que ele consegue fazer com que B faça algo que B de outro modo não faria" (tradução nossa). Para os autores, um elemento central das relações de poder é o cálculo que gera expectativas com base nas quais os atores agem.

compartilhados os bens individuais com o próximo, o líder político, pelo contrário, socorre-se da força militar como resposta às ameaças que se apresentem contra os seus recursos e pessoas.

Na perspetiva de Weber, o *poder* emerge do conflito inerente ao próprio dinamismo da vida em sociedade. Os homens, e a humanidade como um todo, pautam as suas ações por seus interesses, não por ideais. Na política, a "ética da responsabilidade" sobrepõe-se à "ética da convicção", tornando o conflito inevitável. A *luta*, seguida de *dominação*, chancela o pleno e efetivo exercício do *poder*.

3.3 O *Poder* em Foucault

O filósofo francês Michel Foucault, nas suas críticas à teoria política moderna, procurou empreender uma análise diferenciada do fenómeno *poder*, ao qual atribuiu um caráter mais abrangente e complexo, ampliando os limites teóricos e as discussões acerca do tema.

Ao invés de colocar como objeto central o fato de que alguns indivíduos (ou grupos) possuem um *poder*, que a outros falta, dever-se-ia focar nos instrumentos, estratégias e técnicas que afetam o fenómeno da submissão nas sociedades contemporâneas. Ele abandonou a crença no *equilíbrio do poder* e afastou-se do culto à autonomia do indivíduo, concentrando-se nos mecanismos que afetam a regularização dos corpos, da conduta e da vida (Foucault, 2003; 2010; 2013).

A despeito da variedade metodológica e temática do autor, *poder* em Foucault pode ser analisado sob uma linha mestra de pensamento, descrita como *princípio da ubiquidade do poder*. Trata-se de ótica universalista, que aponta, dentre outras coisas, para uma característica marcante do constructo: o dinamismo relacional.

Poder não se exerce diretamente – nem de imediato – sobre outros, mas age sobre as suas ações, só se manifestando após o início de um processo cinético. Não *há*, portanto, que falar em *o poder*, mas sim em *relações de poder*, que não se originam num ponto focal, do centro, mas a partir de um verdadeiro emaranhado de forças em constante mutação. Segundo o filósofo francês, "o *poder* está em todos os lugares", não porque abarca todas as coisas, mas porque advém de "todas de as partes" (Foucault, 1998, p.93; 1982; 2013).

O *poder* em Foucault ultrapassa barreiras espaciais e temporais, podendo ser considerado um princípio fundamental para a vida em sociedade. Para ele, a humanidade não evolui rumo a um estado de direito, que substituiria as guerras. Ao contrário, estabelece um sistema de regras pautado no conflito, seguindo de "dominação em dominação" (Foucault, 1977, p.151).

Surge, neste ponto, outro componente da "equação do *poder*", o *conflito*, considerado pelo autor como "pedra fundamental" das interações sociais e políticas na história da humanidade. Importante destacar a distinção entre *conflito* e *violência*. O primeiro remete para o choque entre forças ou interesses antagónicos, tratando-se de algo no campo abstrato. O segundo, por sua vez, aponta para a ação real e efetiva sobre um corpo ou

objeto, para dobrá-lo, forçá-lo ou destruí-lo. Para Foucault, a *violência* plena anula o *conflito*, extinguindo o exercício do *poder*.

Para melhor compreender o fenómeno do *conflito* e do seu papel nas relações de *poder*, o autor propõe o estudo das *resistências*. Torna-se *mister* o reconhecimento (pleno e contínuo) da capacidade de ação (e reação) daquele sobre quem se exerce o *poder*, e a consciência de que, uma vez iniciada aquela relação, *os resultados possíveis são inúmeros e aleatórios*.

O *poder* exerce-se apenas sobre indivíduos ou grupos livres. No coração das *relações de poder*, diante das inúmeras e complexas possibilidades de combinações comportamentais possíveis, encontra-se presente uma certa insubordinação e obstinação, motivadas pelos princípios de liberdade.

O problema crucial do estudo do *poder* não reside, portanto, na servidão voluntária, mas no conflito permanente (e paradoxal) da vontade recalcitrante e intransigente da liberdade, que se levanta contra à *relação de poder* estabelecida. Esta não existiria sem as insubordinações, sem as tentativas de se escapar da influência deste *poder*, e, até mesmo, de "virar o jogo".

Ao destacar a relevância do *conflito* para o "ADN" do *poder*, Foucault, no entanto, não exclui o *consenso*. Tanto um como o outro acabam por se constituir num instrumento (causa) e num resultado (consequência), confirmando a essência dinâmica e complexa do *poder*, que se renova e se adapta, independentemente de cada um desses fatores.

Percebe-se que as *relações de poder* dão-se de uma forma transversal, não estando limitadas a esta ou aquela classe, a este ou aquele grupo social, país ou governo. A *resistência* aos efeitos do *poder* – o conflito inerente ao processo – será sempre omnidirecional (Foucault, 1982).

O autor prossegue, destacando que o *poder* incita, seduz, dificulta, sempre atuando de forma cinética. O seu exercício consiste em conduzir um processo voltado à obtenção de resultados específicos, envolvendo não apenas estruturas políticas oficiais, mas um amplo campo de possíveis vetores. Um tentará impor limites às ações do outro, não se tratando, simplesmente, de um jogo de soma-zero.

Sob esta ótica, pode-se afirmar que o exercício do *poder* corresponde também a um cálculo estratégico, tendo sempre em mente a efetividade dos instrumentos empregados em relação aos possíveis custos. Não se trata de um facto consumado, estanque, nem tão pouco de um direito institucional, mas opera por meio de processos dinâmicos, ajustáveis à cada conjuntura específica.

Conclui-se, por fim, que o *poder* em Foucault atinge uma amplitude máxima de atuação. Conforme o autor, "it seems [...] power is 'always already there, that one is never 'outside' it"[7] (Foucault, 1980, p.141).

[7] "Parece que [...] o poder sempre está presente, aquele (o indivíduo) nunca está 'fora' dele" (tradução nossa).

Não se trata de algo estático, isolado, mas de um complexo conjunto de relações, profundamente arraigadas no *nexus* social, perpassando o nível estatal até atingir as disparidades individuais, seus múltiplos interesses e reações. Por isso, devem ser entendidas com base na evolução histórica de determinada sociedade, sob o perfeito entendimento das origens de sua força ou fragilidade.

4. Discussão da teoria

As discussões acerca do constructo *poder* evidenciam, conforme estudado, múltiplas óticas de interpretação e análise. De cada um dos autores, extraem-se modelos teórico--conceituais distintos, que servirão de base para uma melhor compreensão do fenómeno à luz da complexidade.

As análises de Arendt, Weber e Foucault, cada qual com nítidos pontos de aproximação e afastamento entre si, ratificam o entendimento de *poder* como uma conjugação não-linear de fatores e subfactores, que se conformam e que procuram o equilíbrio num meio de incerteza e de volatilidade situacional. Mas afinal, quem detém o *poder*? Qual a sua origem e a sua fonte?

Em Arendt, tem-se o "consenso" como o grande "epicentro" do *poder*. É, portanto, o GRUPO (de indivíduos, de entidades, órgãos, Estados, etc.) aquele que efetivamente o possui.

No plano interno, o apoio "do povo" enfatiza a sua elevada capacidade para gerar *poder*, mesmo em países totalitários. Massas, unidas pelo descontentamento contra o *status quo*, imprimem dinâmicas sociopolíticas próprias e, por meio de ondas de protestos e revoltas, acabam por impactar e alterar cenários tradicionais.

Questões socioeconómicas como o desemprego, a qualidade de vida, a segurança pública, os direitos humanos, entre outras, passam, mesmo que de forma indireta, a oporem-se aos tradicionais aspetos de "força" e "vigor", seja de caráter militar, económico ou político. Segundo a visão arendtiana, o aparato militar e a repressão política dos regimes totalitários não são capazes de conformar o poder de forma perene e legítima, como o consenso coletivo.

No plano externo, o pensamento de Arendt acerca do "consenso", formador e legitimador do *poder* de um Estado, reforça-se ante a teoria do "*poder* estrutural de rede" (Kim, 2010). Segundo o autor, trata-se de um novo foco nas discussões relativas à construção do *poder*, diretamente relacionado com a capacidade de um certo Estado para ascender de posição na estrutura internacional, fruto das suas conexões e das redes a que pertence.

Países de maior centralidade, ou seja, aqueles com o maior número de conexões no sistema internacional, seriam, essencialmente, os mais poderosos, seja pela sua capacidade para influenciar outros agentes, seja pela possibilidade de controlar uma maior quantidade de recursos disponíveis em toda a rede. Por exemplo, países com maior participação em organismos multilaterais, com elevada capacidade de atração (*soft power*), seriam, portanto, os de maior centralidade, aqueles detentores de maior *poder*.

Já em Weber, ao invés do "consenso" arendtiano, o *poder* explicita-se pela dominação exercida no ambiente conflituoso. A "fonte de *poder*" não é coletiva, mas singular e unidirecional, não importando o interesse do grupo, mas apenas a vontade e o cálculo racional do ator.

Tanto no campo interno como no externo, a racionalidade estratégica conduz a um acumular de capacidades e ao (re)ordenamento estrutural necessários para que se estabeleçam os devidos meios de coerção. Como explicar as intervenções (militares ou não) de certos Estados, ou grupos de Estados, em questões internas de terceiros? Por que razão certos atores optam pela demonstração ou imposição da força, ao invés da cooperação e do diálogo? Como entender censuras e controles internos impostos por certos governos? Qual o interesse de determinados Estados relativamente a territórios de localização estratégica ou ricos em matérias-primas?

Endogenamente, o "*poder* do povo" estará limitado pelo rigor burocrático do Estado forte. Exogenamente, prevalecerá o acumular de força *stricto sensu*, ou seja, o *vigor* do agente. A visão weberiana de *poder* evidencia, portanto, de forma explícita, o pensamento da *Raison d'Etat*[8] francesa, onde os fins justificam os meios, importando sobremaneira o acumular/desenvolvimento de capacidades, indispensáveis para a prevalência do interesse de A ante o conflito com B.

Ao passo que Arendt, inspirada pelo *imperativo categórico*[9] kantiano, funda o seu pensamento na liberdade e na ética do espaço público. O pensamento weberiano estrutura-se a partir da visão pessimista de Hobbes, segundo a qual todos os homens são inimigos entre si, conduzindo-se constantemente em meio à luta e ao caos pela sobrevivência e reconhecimento no *mundo natural*.

Em Weber, a autoridade de A em relação a B (ou C, ou D, ou ambos, etc.), ou seja, a legitimação de seu *poder*, não se dá pelo concerto entre as partes (visão arendtiana), mas pela capacidade de coerção, pelos meios de que se dispõe para fazer valer os seus interesses, segundo a análise estratégica e racional.

Por outro lado, em Foucault, tem-se o caráter omnipresente do *poder*. A sua génese não está meramente no consenso coletivo, tão-pouco nas capacidades individuais de A ou B. Está em tudo, emergindo como resultante de processo – dinâmico e aleatório –, de interação de forças e de vontades diversas. Na teoria do autor francês, o constructo analisado atinge o máximo do seu viés relacional.

Em comparação com os conceitos da física moderna, o *poder*, segundo *Foucault*, equivaleria, grosso modo, aos postulados acerca da energia. Segundo a Teoria da

[8] Razão do Estado (tradução do autor): conceito criado por Richelieu, em substituição aos valores morais e universais da Idade Média, segundo o qual, para se promover o bem-estar do Estado, quaisquer meios eram válidos (Bobbio, 1986; Kissinger, 1994; Blanchard, 2011).

[9] Teoria desenvolvida por Emmanuel Kant, segunda a qual há uma obrigação moral geral e única, que explica e norteia todas as demais. Trata-se de dever incondicional ou obrigação, independentemente de vontade ou desejos pessoais (Kant, 1997).

Relatividade de Einstein, um corpo parado, e não submetido a força alguma, já possui uma energia intrínseca pelo simples fato de possuir massa. A relação energia x massa altera-se conforme varia a velocidade, e, segundo a famosa fórmula[10] $E=MC^2$ (Einstein e Minkowski, 1983), quanto maior a velocidade, maior a energia libertada.

Cada ator possui características e capacidades próprias, uma espécie de *poder* "potencial", latente, que se explicitará à medida que avança a dinâmica entre os agentes. Como a energia, o *poder* está presente em todas as coisas, e a cada resposta a uma determinada ação, novo cenário se apresenta e, portanto, novos fatores, subfactores e variáveis se explicitam, interagindo entre si e com o meio de forma cíclica e extremamente suscetível a variações. Em Foucault, o *poder potencial* torna-se *poder efetivo* à medida que se ampliarem as relações de determinado sistema.

Deste dinamismo advém um traço marcante das relações de *poder* sob a ótica de Foucault: o elevado grau de imprevisibilidade. É um fenómeno complexo, no qual uma rede intrincada de agentes reagem diferentemente a diversos estímulos interativos, desenvolvendo comportamentos incertos e instáveis dentro de uma moldura espaço-temporal específica. Em Foucault, as relações de *poder* dão-se em todas as direções. O estatal, o social, o económico, o político, o militar, o cultural, o ambiental, etc.. Tudo se relaciona, conformando-se numa sequência adaptativa, sem-fim, de forças resultantes.

Importante destacar que, se a imprevisibilidade é total em Foucault, ela é relativa em Arendt e Weber. Se, por um lado, a interação das variáveis para a obtenção do consenso arendtiano ou do conflito/domínio weberiano dá-se de forma incerta e aleatória, por outro, ambos (consenso e conflito/domínio) constituem-se como pressupostos essenciais para o exercício do *poder* nas suas respetivas teorias, imprimindo-lhes um certo grau de previsibilidade.

Por fim, o pensamento de Foucault une-se ao de Arendt na crítica à ação única e suprema do Estado e à rigidez dos limites da burocracia estatal weberiana. Ambos reforçam o quadro atual de exaurimento do modelo consagrado do Estado-Nação, advogando o exercício do *poder* através de espaços de livre-circulação, sob o escopo da flexibilização do conceito tradicional de soberania.

Hoje, fenómenos transnacionais (terrorismo, crime organizado, deslocados e refugiados, meio-ambiente e os *media*) desafiam a noção clássica de fronteiras e apontam para uma multiplicidade de agentes capazes de influenciar de maneira complexa a análise do *poder* dos Estados.

Em Foucault, a "resultante" das relações de *poder* representa, na prática, algo como uma síntese da visão de cada autor discutido. Por exemplo, dependerá da opinião pública de determinada unidade política (ou a nível internacional), uma vez que se fundamenta sob

[10] Em 1905, Einstein publicou o artigo sobre a Teoria da Relatividade Especial, no qual estabeleceu a famosa equação $E = mc^2$, sendo E a energia relativística, M, sua massa e C a velocidade da luz (Einstein, A. e Minkowski, H, 1983. *O Princípio da Relatividade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian).

consensos, constituindo-se num fenómeno coletivo. Isso exclui da conceção de *poder* a posse, pura e simples, de determinada riqueza ou bem, que, isoladamente, em nada coopera ao seu exercício sem a vontade comum da sociedade.

Porém, se, por um lado, a sustentação do *poder* advém do consenso, é facto que, ao menos eventualmente, prevalecerão o conflito e as visões divergentes. Nestes instantes, as capacidades militar e económica, por exemplo, têm o seu valor ressaltado, uma vez que uma das partes conflituantes poderá ceder (ou sujeitar-se) aos interesses do mais "poderoso", por imposição ou dissuasão.

Sob as lentes dos três autores estudados, a despeito das divergências naturais, fruto de distintas e anacrónicas experiências pessoais, identifica-se um núcleo comum de pensamento, de onde se extraem as seguintes premissas: *poder*, *stricto* ou *lato sensu*, é, indubitavelmente, um fenómeno complexo; o seu pleno exercício implica consubstanciação de vontade e liberdade para agir; é um fenómeno relacional e, por fim, contará sempre com a presença do Estado na sua composição e/ou exercício.

Considerações finais

O *poder* é um dos componentes essenciais à Política. É o catalisador de inúmeras ações e reações, que acaba por moldar cada sistema, interno ou externo, sempre marcado pela imprevisibilidade e o caos. As suas fontes são inúmeras, e a sua conformação, caracterizada pela adaptatividade espontânea, explicita-se como extremamente suscetível às mínimas variações conjunturais.

Trata-se de um conceito difuso, complexo e, muitas vezes, controverso, que, no avançar da História, revestiu-se de diversas matizes. O seu entendimento implica perceber as intrincadas dinâmicas das relações sociais, que acabam por moldar todo o conjunto (de pessoas, Estados, etc.). A sua multiplicidade semântica exige, portanto, mudança de paradigma no sentido de abandonar-se a fidelização a esta ou àquela teoria, procurando-se uma análise mais holística do constructo.

Norteado por este pensamento, bem como pela importância da clarificação do conceito de *poder* à Ciência Política e às Ciências Militares, o presente estudo visou ampliar a discussão sobre o tema, procurando respostas para as seguintes questões: O que é *poder*? Quem o detém? Por que meios é exercido? Para tanto, optou-se pela realização da análise comparativa das ideias de Max Weber, Hanna Arendt e Michel Foucault, tendo por fundamento epistemológico a complexidade.

Em Arendt, o consenso desponta como elemento chave, responsável pela génese da autoridade, fundamental para a efetivação do *poder* e para a sua perenidade através do tempo. Segundo a autora, o espaço público assume um papel de destaque, afirmando-se como o verdadeiro e o único *locus* fundacional do *poder*. O princípio da ação conjunta, dessa forma, supera qualquer vigor individual, e a capacidade de atração de determinado ator supera a de coação.

No polo oposto, Weber reforça o elo entre *poder*, conflito e coação. Aqui, ao contrário do idealismo kantiano de Arendt, o singular prepondera sobre o plural, tendo a racionalização e o cálculo estratégico um papel de destaque para a "salvação" do indivíduo em meio ao ambiente beligerante. A luta inerente à própria natureza dos sistemas (endógenos ou exógenos) é o meio pelo qual o *poder* se manifestará na sua plenitude, importando, acima de tudo, o fortalecimento de capacidades estruturais indispensáveis à imposição da vontade.

Foucault, numa terceira via de pensamento, apresenta uma visão mais abrangente, segundo a qual o *poder* assume um caráter *omnipresente* e dinâmico. Segundo o autor, é um elemento relacional, não existindo *per si*, mas como fruto da interação de múltiplas forças num determinado universo espaço-temporal. Advém do Estado, mas também dos indivíduos. Reside no público, mas reage, similarmente, ao privado. A visão foucaultiana aproxima-se de Weber ao ratificar o conflito e o cálculo racional como elementos comuns das múltiplas relações de *poder*. Por outro lado, considera que a sua fonte transpassa a omnipotência estatal, residindo também no processo de síntese da vontade coletiva, como Arendt.

Como resultado das teorias estudadas, tem-se um quadro claro daquilo que parece ser a essência do constructo *poder*, não importando o autor ou a corrente de pensamento. A incerteza advinda do seu cinetismo e a sua não-linearidade causal tornam-no, indubitavelmente, um fenómeno complexo, cujas fontes e consequências estarão sempre em constante mutação autorregulatória. Neste seguimento, conclui-se que a liberdade de ação é um pressuposto básico para o seu exercício, estando para o *poder*, como o oxigénio está para o fogo. Daí, depreende-se outro aspeto fundamental para a compreensão do objeto deste estudo, que é o seu viés relacional, segundo o qual, o *poder* explicita-se a partir da existência de dois ou mais atores, interagindo sob um amplo espectro de variáveis intervenientes. Por fim, para todos os autores, o Estado será sempre o elemento presente, ora representando um papel indispensável, ora um subsidiário.

Ao vislumbrar-se as evoluções do cenário político do presente século, identifica-se um quadro de elevada complexidade, no qual questões antigas e tradicionais alinham-se com novas perspetivas e conjunturas. Estrategas, políticos e militares, surpreendem-se em face das ações Russas na Ucrânia e na Síria, assim como acompanham com apreensão o impacto do fenómeno de refugiados e dos deslocados por todo o globo, e, da mesma forma, a ampliação e a exacerbação das questões étnicas-religiosas no cenário mundial, a ameaça terrorista crescente, os crimes transnacionais e as questões ambientais que reforçam a incerteza e a insegurança do presente e das conjunturas vindouras.

A perceção – nacional e internacional – de tal quadro, requer uma maior sensibilidade da academia e dos "agentes do Estado", voltada para a reavaliação dos aspetos que, no presente, melhor representam a composição do *poder*. Para tanto, compreendê-lo segundo uma visão ampla e livre das amarras impostas pela fidelização teórico-conceitual, torna-se vital para melhor entender o presente e vislumbrar o futuro de forma menos incerta.

Referências bibliográficas

Arendt, H., 1963. *Eichmann in Jerusalem*. New York and London: Penguin.

Arendt, H., 1970. *On violence*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

Arendt, H., 1981. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-universitária.

Arendt, H., 1990. *Origens do totalitarismo*. Traduzido do alemão por R. Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

Arendt, H., 2001. *Poder e violência*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Arendt, H., 2002. "O que é autoridade?" In: H. Arendt, 2002. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva. pp. 127-187.

Arendt, H., 2006. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Arendt, H., Kohn, J., 2008. *La promesa de la política*. Barcelona: Paidos Iberica Ediciones.

Bachelard, G., 1973. *Epistemología*. Barcelona: Anagrama.

Bachelard, G., 2005. *A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Traduzido do francês por Esteia dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto.

Bachrach, P. e Baratz, M., 1962. Two Faces of Power. *American political science review*, 56 (4), pp. 947-952

Bachrach, P. e Baratz, M., 1963. Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American political science review*, setembro, 57 (3), pp. 632-642

Blanchard, J., 2011. *Eminence: Cardinal Richelieu and the rise of France*. London: Walker Books.

Bobbio, N., 1986. *Dicionário de Política*. Tradução do italiano por C. C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bousquet, A., 2008. Chaoplexic warfare or the future of military organization. *International Affairs*, 3 october, 4 (5), pp. 915-929.

Calvino, I., 2007. *Por que ler os clássicos*. São Paulo: Companhia das Letras.

Creswell, J., 2013. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: Sage publications.

Dahl, R., 1957. The concept of Power. *Behavioral Science*, julho, 2 (3), pp.201-215.

Einstein, A. e Minkowski, H., 1983. *O Princípio da Relatividade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Erickson, K., 1976. *Everything in Its Path*. New York: Simon and Schuster.

Ferreira, S. e Migon, E., 2015. A Estratégia de uma Guerra Esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara Ocidental. *Política Hoje*, 24 (2), pp. 193-217.

Foucault, M., 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books.

Foucault, M., 1982. The subject and power. *Critical inquiry*, summer, 8 (4), pp. 777-795.

Foucault, M., 1998. *The History of Sexuality*. London: Penguin Books.

Foucault, M., 2003. *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*. New York: Picador.

Foucault, M., 2010. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*. London and New York: Palgrave Macmillan.

Foucault, M., 2013. *Microfísica do poder*. 27.ª ed. Traduzido do francês e organizado por R. Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Guba, E., 1990. *The paradigm dialog*. Newbury Park, London and New Delhi: Sage Publications.

Heidegger, M., 2007. *A origem da obra de arte*. Traduzido do alemão por M. da C. Costa, revisado por A. Morão. Lisboa: Edições 70.

Hobbes, T., 1974. *Leviatã*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural.

Holland, J.H., 1992, *Adaptation in Natural and Artificial Systems: an introductory analysis with applications to biology, control, and artificial intelligence*. Cambridge: MIT press.

Kant, I., 1997. *Crítica da razão pura*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Keegan, J., 1976. *The Face of Battle: A Study of Agincourt, Waterloo, and the Somme*. New York: Viking.

Kim, H. M., 2010. Comparing measures of national power. *International Political Science Review*, 31 (4), pp. 405-427.

Kissinger, H., 1994. *Diplomacy*. New York: Touchstone.

Kuhn, T., 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago and London: University of Chicago press.

Lafer, C., 2002. "Prefácio Sobre Violência". In: H. Arendt, 2002. *Poder e Violência*. Rio de Janeiro: Relume Dará.

Migon, E., 2013. Segurança, Defesa e as Relações Civis-Militares: (re)leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira. *Revista de Ciências Militares*, v. 1, n. 1, pp. 101-121.

Quezada, M., 1997. *Notas prácticas para la investigación en la comunicación*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Prigogine, I. e Stengers, I., 1997. *The end of certainty*. New York: Simon and Schuster.

Waldrop, M., 1993. *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*. New York: Simon and Schuster.

Weber, M., 1978. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.

Weber, M., 1979. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Weber, M., 1983. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.

Article received in July 2017 and accepted for publication in October 2017

REVISITING THE CONCEPT OF POWER IN THE LIGHT OF THE COMPLEXITY PARADIGM[1]

REVISITANDO O CONCEITO DE PODER À LUZ DA TEORIA DA COMPLEXIDADE

Alexandre Gueiros Teixeira
Lieutenant Colonel in the Brazilian Army
Master in Military Science - Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (Officer Training School), Rio de Janeiro, Brazil
Commander of the 15th Self-propelled Campaign Artillery Group (Gr. General Sisson)
83750-000 Lapa, Paraná, Brazil
alex_gueiros@hotmail.com

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon
Colonel in the Brazilian Army
PhD in Military Science - Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (Officer Training School), Rio de Janeiro, Brazil
Commander of the 13th Mechanised Cavalry Regiment (Anhanguera Regiment)
13631-040 Pirassununga, São Paulo, Brazil
Researcher at the Defence Studies Laboratory of the Army General Staff (Brazil)
Researcher at the Research and Development Centre of the Military University Institute
1449-027 Lisbon
eduardomigon@gmail.com

Abstract

This paper aims to revisit the theoretical and conceptual foundations of the power construct, which is seen as a key element in Politics. The paper consists of a review of the thoughts of Max Weber, Hannah Arendt, and Michel Foucault, supported by a theoretical framework of philosophy and political science, with the complexity paradigm as its epistemological basis. First, the three authors were analysed separately, after which the dynamics between them were investigated. To achieve the goal of this paper, the analysis was divided into six sections: an introduction, a methodological discussion from the perspective of military science, the methodology, the three perspectives on power, an analysis, and a conclusion. With our analysis, we attempted to answer the following questions: What is power? Who holds it? By what means is it exercised? We concluded that the object of study is clearly a complex one due to its volatile and relational nuances, which directly affect political and military dynamics and phenomena.

Keywords: Power, Military Science, Complexity, Strength, Consensus.

How to cite this paper: Teixeira, A.; Migon, E., 2017. Revisiting the concept of *power* in the light of the complexity paradigm. *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 193-212.
Available at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] This article is the result of the research carried out in the PhD in Military Science of the Meira Mattos Institute of the Army Command and General Staff School (Brazil).

Resumo

O presente artigo propõe-se a revisitar os fundamentos teóricos e conceituais do constructo poder, entendendo-o como elemento fundamental na Política. Partindo-se de referencial teórico da filosofia e ciência política, e tendo por base epistemológica o paradigma da complexidade, apresentou-se uma revisão dos pensamentos de Max Weber, Hannah Arendt e Michel Foucault, analisando-os, num primeiro momento, individualmente, para, após, identificar as dinâmicas entre si. Para atingir o objetivo proposto, a análise foi dividida em seis seções: introdução, discussão metodológica à luz das ciências militares, metodologia, as três perspetivas do poder selecionadas, discussão da teoria e conclusão. Ao longo da análise, procuraram-se respostas para as seguintes questões: o que é poder? Quem o detém? Por que meios é exercido? No final, ficou evidenciado o caráter complexo do objeto de estudo, e as suas matizes voláteis e relacionais que impactam diretamente as dinâmicas e os fenómenos políticos e militares.

Palavras-chave: *Poder, Ciências Militares, Complexidade, Força, Consenso.*

Introduction

Because it has multiple meanings and nuances, the term *power* is, without a doubt, a true "conceptual kaleidoscope". The range of possibilities is so vast that it is often conflated with humanity itself, coexisting with mythology and science and piquing the interest and curiosity of many. It permeates social dynamics and, in some cases, as in Politics, Military Science, and Strategy, it is the origin of the forces at play in the complex dynamics of States. Studying and analysing it allow us to better understand past political events, the evolution of Peace and War phenomena, and the asymmetries and volatilities of the political system in the 21st century.

From antiquity to the present day, many have sought to understand, define, and exercise it according to their own logic and within their own historical-cultural reality. Some associate it with war; others, with the combination of wills; some, with the sole purview of the State; others, with various actors, sometimes seeing it as potential, that is, as a simple innate ability, others as action itself, dynamic and objective.

Thus, to talk about *power*, multiple sources must be taken into account, and the characteristics and peculiarities of the different correlations of forces in each theory must be analysed. In a world where diversity is the norm, *power* is extremely important, and so is analysing it correctly for each particular context.

This research aims to revisit the conceptual and philosophical foundations of the *power* construct, supported by a traditional theoretical framework of philosophy and political science. It will include a review of the thoughts of Max Weber, Hannah Arendt and Michel Foucault, framed by the paradigm of complexity, wherein the authors will be analysed individually, after which the dynamics at play between the three theories will be identified.

The paper is divided into six parts. The above introduction precedes a brief epistemological discussion, with complexity as the paradigm of analysis. Afterwards, the methodology adopted will be described, followed by the examination proper of the three authors' views about power. Then, the theoretical framework will be discussed and the similarities and differences in the concepts under analysis will be identified. The paper will conclude with final reflections about the literature review.

1. Complexity: a new paradigm in military science

An epistemological basis is the fundamental grounds upon which any given scientific knowledge is constructed. It is a validating theory, as well as a set of beliefs that guide practices, and its correct identification is vital, as those beliefs directly affect, even if subjectively, the investigative process (Bachelard, 1973; Creswell, 2013).

However, despite its multiple possible interpretations, the reality it analyses is singular. Different people interpret it differently, combining different perceptions, pointing to a plurality inherent to the system: there is only one world, but several perspectives of analysis. Therefore, knowledge comes from a specific "path" that one takes, through which people seek to describe, explain, interrelate, and even predict the phenomena they analyse.

Kuhn (1970) stresses the dynamic character of the process of knowledge acquisition and its prevalence on the logical structure used in scientific research, rejecting the notion that scientific development is a simple matter of accumulation. The author introduces the concept of paradigm, reinforcing the idea that freedom is essential in the search for knowledge, and that each scientific field is free to find solutions to its problems through its own epistemological assumptions, specific jargon, and common experiments. According to the author, there is no single research paradigm model in human and social sciences.

Extant beliefs, which exist prior to the investigation proper, become assumptions that will enable the scientific process to advance. The choice of a particular paradigm, of a specific epistemological view, corresponds to a particular way of seeing the world and of practising science, and that choice is crucial because helps researchers define their problems and the nature of acceptable solutions.

This deep commitment to observe and investigate nature provides answers to some basic questions, such as: What entities are there in the Universe? How do they behave? How do they relate to one another? Epistemological reflection helps scientists know where to look, and why and how to do it. Thus, knowledge emerges from beliefs and truths, which are justified by a rationale (Kuhn, 1970).

This study addresses the notion of complexity, defining it as an epistemic view that emerges as an alternative means of interpretation and helps reduce any analytical imbalances that may arise from the rigidity of positivist empiricism, which is characterised by the dominance of the quantitative approach and the control of variables, under the assumption that there is a natural connection between cause and effect.

According to Guba (1990), there is an identifiable tendency in these paradigms to seek uncontrolled exposure to more real environments, moving away from extreme rigour through quantification, which reinforces the richness of the qualitative approach. Discovery and verification are beginning to play an important role in sequential research processes. Non-linearity overlaps with linearity in the formulation of knowledge because it is acknowledged that the researcher's mechanisms of analysis (both sensitive and cognitive) are fallible. Thus, results based on the greatest possible number of sources (theories, methods, experts, and data) - and on their triangulation - become highly relevant.

How to understand and justify the collapse of the Soviet state, which had enjoyed forty years of hegemony over Eastern Europe, in only a few short months? What is, in fact, the human mind, the brain with its infinite connections that produce sensations, memories, consciousness, and thoughts? How does this mechanism function? Finally, why is there anything other than nothingness? What governs the Universe's inexorable tendency towards disorder and deterioration since the Big Bang?

For Waldrop (1992), what all these questions have in common is the sense of uncertainty in the search for answers, and each question is a complex system in its own right, that is, a combination of multiple agents interacting with each other in different ways, leading the whole to spontaneous self-organisation. In their mutual search for conciliation and consistency, these groups somehow transcend their own essence and acquire collective properties that they would never have had on their own. They are, therefore, adaptive, spontaneous, and have an intrinsic dynamism, which distinguishes them qualitatively from static objects.

The non-linearity of this new paradigm could lead the whole, in fact, to actually prove to be much larger than the sum of its parts. For example, the human brain is able to pick up sounds from different instruments in an orchestra separately. When they are combined, the whole will trigger chain reactions that go well beyond the mere identification of each instrument, producing a range of emotions and reactivating memories.

Therefore, in complexity everything is connected and is extremely susceptible to the slightest variation. Minor disturbances and uncertainties may, in a given environment and circumstances, lead to a high degree of unpredictability and chaos followed by processes of self-organisation. This cycle fosters innovation and adaptability, making systems more flexible and evolved (Prigogine and Stengers, 1997).

A question arises at this point: in the face of such uncertainty, of so many patterns of change and possible networks of connections, how can we predict anything? And if one cannot predict/infer something specifically, can the knowledge acquired under this paradigm be considered science? From the perspective of Newtonian mechanics, the answer would surely be "Absolutely not!" However, Waldrop (1992) stresses that, although forecasts are always welcome, the essence of science lies in enlightenment, which unveils the fundamental mechanisms of nature.

Another important characteristic of complex adaptive systems, according to Holland (1992), is that they have multiple levels of organisation, with agents at one level as the

building blocks for other agents at the next level. Individuals group themselves into neighbourhoods, which in turn come together to form municipalities, and so on, until an intricate social, cultural, and political network exists between States. The author complements and reinforces the concepts used by Prigogine and Stengers, arguing that such systems are constantly revising and reordering themselves according to the evolution of their experience. A practical example of this is when countries revise alliances and agreements, adapting and evolving according to the current conditions and anticipating possible future scenarios.

The realities of the twenty-first century — the perception of phenomena, both domestic and foreign, and how these phenomena interrelate within the global environment — seem to fit this paradigm. Unprecedented technological advances, the emergence of new actors in the international system (both traditional and non-traditional), the weakening of the State (or its strengthening), the increase of transnational crime, the growing social and economic disparities, and the consequences of environmental issues all fit into the post-Cold War scenario, as a direct or indirect result of the globalisation process.

In practice, contemporary social relations between individuals, between States, and between individuals and States fit into the concepts of Complexity Theory, which appears to be a particularly useful tool to study both the international system and intra-state scenarios, which are beginning to be characterised by uncertainty and cyclical volatility.

Military science in general, and especially the S&D studies of the twenty-first century, inspired by Kuhn's thinking and by the conviction that the interaction between variables is non-linear, require a research paradigm[2] that can better account for the inherent complexity of the interaction process between global actors.

In the past, commanders and strategists aimed to preserve order, organisation and coherence in the chaos of the battlefield. Keegan (1976) notes that, by reducing the conduct of war to a set of rules and procedures, military training aimed to bring order to chaos.

Today, automatic and predetermined responses will not succeed in a world marked by uncertainty and dynamism. By incorporating non-linearity rather than attempting to impose and maintain order, current strategies and planning should view all elements of the battlefield as living organisms, which are never in a state of complete equilibrium but are constantly adapting to the operating environment (Bousquet, 2008).

Using complexity as the epistemological basis of this analysis is appropriate to the object of study: the *power* of the state. On the one hand, power is understood both as a construct and a relational element, that is, it depends on the existence of two or more entities in order to exist, requiring a multidisciplinary approach.

What is *power*? Of what does it consist? How does it manifest? When looking for answers to these questions, we must analyse the problem in a non-linear fashion if we wish to capture

[2] See Ferreira and Migon (2015) and Migon (2013) for further thoughts on complexity as a paradigm of Military Science and Defence Studies and a long list of references on the topic.

how the object of research fits into to the current reality, that is, how it adapts and evolves vis-a-vis the chaos and disorder in the system.

Likewise, when the same questions are asked about the concept of the State, an immense wealth of complex, endogenous, and exogenous interactions that adapt and evolve asymmetrically in the international space/time will emerge.

Therefore, we opted for a paradigm that relies on multiple scholarly views for its cognitive acquisition processes, in an attempt to meet the requirements of the current world view that we are now beginning to glimpse.

2. Methodological considerations

The epistemological vision that guided the present research having been introduced, we will now briefly describe the method used to approach the problem, as well as where (and how) we searched for answers.

This qualitative study aims to interpret and understand *power*, its object of research, with the ultimate goal of explaining it as a prominent phenomenon in Human Sciences and Applied Social Sciences. With that goal in mind, the work mainly consisted of reviewing the literature to identify different perspectives on the topic, which would later be interpreted and understood according to a specific context (Quezada, 1997).

According to Erickson (1976), the advantage of qualitative research lies in how it gives functional relevance to subjective key issues, situating them (and interrelating them) within a broad and abstract social context. There is no single uncontested reality, but only the reality that is described in the course of the research, according to the author's own subjective views and experience. Therefore, the ideas presented here are not singular and irrefutable premises, but only aim to broaden the scope of the discussions on *power*.

Based on the (endogenous and exogenous) dynamics that govern States, thus their effective capacity for action, the concept of *power* emerges as the focal point of the analysis and is the starting point for the definition of the research problem, which is the guiding line of the later stages of the research.

Its complexity is clear, since there is a wide range of perceptions about its nature, assumptions, and interactions. It is a fluid, dynamic phenomenon that raises the following questions: What is *power*? How is it exercised? On what is it based?

In light of this problem, the general goal of this research is to carry out a comparative study of the different views on the object of research. An important methodological question arises at this point: considering the vast array of theories and the many authors who investigated the phenomenon of *power*, which ones should be brought into this fictitious discussion?

First, from among those authors who spoke about *power*, we selected the universe of authors that Philosophy and Political Science consider classics[3]. Afterwards, those who held opposing views were picked to broaden the discussion. This led to the choice of the Max Weber and Hannah Arendt's rival currents of thought, both of which are firmly established and dominate their respective theoretical fields.

The first author aligns himself with Hobbes's pessimism on the basis of "the war of all against all" motto (Hobbes, 1974), which associates power with violence. The latter author, on the other hand, frames her theory within the Kantian optimism of "perpetual peace" in considering that human beings are capable not only of acting but also of working together to "generate" power from consensus.

Foucault closes the list of chosen authors, adding a third dimension to the study. It was believed that a third research "axis" would enrich the discussion, since the binary linearity of opposing ideas would be replaced by a three-dimensional system that would enable a wider range of comparisons and analyses. The French author was included, among other reasons, because of his unique and holistic perspective on the object of research, which is far removed from the traditional association *power* x State (public).

Concerning the selection of works, none of the authors presented their concept of *power* (or exhausted the question) in a specific book. On the contrary, the topic surfaces, sometimes explicitly, sometimes implicitly, throughout their vast scientific contributions. Thus, this review highlighted the main aspects of their theories, taken from several publications, without focusing on a specific work.

Finally, a research design was adopted to meet the following specific objectives: (i) to present the main characteristics of the Weberian concept of *power*; (ii) to present the main characteristics of the Arendtian concept of *power*; (iii) to present the main characteristics of Foucauldian concept of *power*; (iv) to analyse and compare the three theories, noting their convergences and divergences.

3. *Power*

3.1 *Power* in Arendt

A central theme in Hannah Arendt's thinking is the study of *power*, which is generally characterised by its open criticism of Western political tradition. In Arendt, the theme mainly emerges as a result of the questions raised by the experience of totalitarianism[4], through

[3] In order to define what constitutes a classic, we selected authors whose work and thinking appear to be timeless and universal; authors whose thoughts may date back to the distant past but remain current and supported by solid, true premises, communicating with the present in creative and unique ways (Max, 1978; Calvino, 2007; Heidegger, 2007).

[4] Arendt's experience with concentration camps and other arbitrary realities of Nazi Germany deeply influenced the author's thinking and work. In *Origins of totalitarianism* (1990), the author exposes the emergence of a new modality of control and domination, ruled by the logic of violence, war, and death. Totalitarian regimes change the essence of politics, since they abandon the idea of commonality, the shared actions of the people, highlighting the obvious tension between ethics and politics.

which the author seeks to grasp and understand events that could no longer be explained by mainstream traditional political thought.

According to Arendt (2006), the idea of commonality, of shared action, is crucial for the legitimate exercise of politics, and is one of the *original elements* of *power*. Public space, therefore, is seen as the true *locus* of participatory democracy, freedom, ethics, and transparency, because it is there that power is exercised, not as an individual quality, but through collective action.

The author argues for the right to areas of free circulation, where people can feel supported by the presence of their peers, and also by the presence of different people. In this environment, the quality of the organisation of common life becomes more valuable than the effectiveness of the State's bureaucratic mechanisms.

For the author, public space, which is the origin and support of power, should not be bureaucratic or fixed without taking into account the common good. On the contrary, it must seek the right balance between freedom and sovereignty. This shows the relevance of a flexible Nation-State, which moves away from the ideal of unlimited and sovereign action by a State who acts as the sole legitimate representative of public initiatives (Arendt, 1970; 2006).

The Greco-Roman tradition is used as a frame of reference in which *power* is linked to consent instead of violence. Both in Greek city-states and in ancient Rome, the idea of *power* was linked to obedience to collective norms. Political action in the public space was legitimised by people's support of the laws, and people, that is, the whole, consented to those laws (Arendt and Kohn, 2008).

By correlating *power* with the common good, Arendt advanced the theory that the former legitimises itself in the continued consent of all members of a community to its "foundational moment". *Power* emerges from the genesis of laws that have been consented to, which serve as a solid foundation for the survival of institutions. For the author, "the extreme form of *power* is 'All against One', the extreme form of violence is 'One against All'" (Arendt, 2001, p.35).

At this point, a deeper examination and conceptual clarification of the differences between *power*, *vigour*, *force*, *violence*, and *authority* is clearly necessary.

Power, as mentioned above, comes from the ability to act in concert, and is based on a legal framework established and ratified by the whole community. It can never be exercised by an individual, rather it will emanate from a group, for as long as the reasons that hold that group together endure, that is, power "is born" with the formation of a given community and "dies" with its disappearance, reinforcing the theory that it is strongly linked to a foundational moment. Saying that "someone" is in power implies that that person has been empowered by the community to act on their behalf, for as long as it suits the group, thus, it is not merely a structural phenomenon related to the possession of resources and/or capabilities.

This definition shows that there is a clear distinction between the concepts of *power* and *vigour*. In contrast with the collective essence of *power*, *vigour*, according to the author (Arendt, 2001, p.37), highlights individualism and apolitical reality, and is an attribute linked to a person

or a thing, which they may use in their relationship with other people. What usually happens is that *power* rises against the *vigour* of the stronger, against its individualistic properties.

As for *force*, it is not synonymous with violence, but rather with the energy that comes from physical and social movements, from their impact on a given society, on the *power* of that group. There is, then, a clear difference between *force* and *violence*. The latter is linked to coercion, associated with aggressive action against others, and equated with the act of "killing" and "violating." It does not refer to coercive acts, but to those who act upon the physical body of an opponent, in the case of social relations.

Finally, the concept of *authority* is the most susceptible to erroneous interpretations due to its seemingly paradoxical bias. If, on the one hand, one cannot speak of persuasion because the term describes a hierarchical relationship, on the other, respect and consensus, not violence, are the basis of the command-obedience relationship (Arendt, 1963; 2002).

In the Arendtian model, the *power-authority* relationship plays a cyclical and crucial role for the exercise of *power*. If we remove hydrogen from water, it will lose its characteristics, ceasing to exist as water. In the same way, *power* can only be exercised through *authority*. But how does this relationship occur?

As above, *power* emerges from the group acting in concert, from collective action, from the interchange of plural and egalitarian opinions, establishing a foundational milestone that will eventually legitimise future actions. That is, the norms and rules are defined and accepted at the initial moment of agreement, and it is through them that authority is recognised and exercised.

On this point, Lafer (2002, p.24) states: "The principle (beginning) of joint action establishes the principles (precepts) that inspire the deeds and events in future actions." Arendt (1981, pp. 212-213) proposes that *power* can be considered a "fleeting moment", which alone does not guarantee the continuity of the political community. It is *authority* that leads to the act of obedience being extended over time and to respect for the pre-established norms, hence it is *power* institutionalised (Arendt, 2002).

In short, Arendt's conceptual construction of *power* attempts to refute the link between *power* x *violence* established by traditional political thinking, offering in its place the *power* x *consensus* relationship: "power and violence are opposites; where one rules absolutely, the other is absent" (Arendt, 2001, p.44). The substitution of *power* for *violence* may lead to victory, but the cost will be high, and it will be "paid" both loser and victor in terms of the latter's own power (Arendt, 1970). Arendtian *power* is thus related to legitimacy, authority, potency, and the constitution of politics, which originates in the public space.

3.2 *Power* in Weber

Max Weber developed one of the most widely recognised theories about *power*, in which he highlights its multidimensional nature. As a political theorist who represented the classical tradition, Weber understood *power* as a relationship between command and obedience, as

a strategic action by an agent, who seeks to employ, with maximum efficiency, the means available to achieve the desired end: to enforce their will and intentions.

There is, then, a process peculiar to Weberian thought, in which a given group, originally formed around tradition and subjective feelings (affective or traditional), becomes an organism ruled by the compensatory calculation of actions and by rational objectivity.

Rationalisation and strategic calculation as a means of imposing the will of A on B, that is, to exercise *power* over B, lead to a central concept in Weber's theory: DOMINATION, which is the probability that certain commands will be obeyed by a group of people. Thus, *domination* leads to *power*, manifesting itself in different ways: both by the success of those who are able to make their interests triumph despite resistance; and by their chance of finding others willing to obey what is imposed on them (Weber, 1978).

In Weber (1983), the process of rationalisation leads to a strong State, sovereign in its actions, exercising *power*, which is materialised in *domination*. For that purpose, it relies on robust bureaucratic structures, marked by a solid legal, administrative, and military organisation, and by the monopoly of *power* over those born in a given community, or those who live at the borders of its territory.

The consolidation of state interests — both domestically and abroad — would therefore always take place through violence and conflict. *Force* would be the basis on which the State is maintained, and without it, social structures would be lost to "anarchy." Although violence is not the only instrument available to the State, it is specific to it, it is its "monopoly", and it is *through violence*, that *power* is effective within the boundaries of a given space. In Weber, *violence* is "legitimate", and that legitimacy is not merely an assumption, rather a "belief" of all those who submit to the authority of the Modern State (Weber, 1979).

The central element of Weberian *power* is therefore characterised by the combination of enforced will with resistance, creating conflict. Overcoming resistance provides empirical evidence of actual *power*, which is semantically equivalent (and complementary) to the concept of *conflict*. On this matter, Weber (1978, p. 31) states that "A social relationship will be referred to as 'conflict' (Kampf) insofar as action is oriented intentionally to carrying out the actor's own will against the resistance of the other party or parties." It is through *conflict* that *power* becomes effective, which highlights its relational nature.

One must remember that *conflict* can be peaceful, and not involve the manifestation of any kind of actual physical violence. Conflict can indeed lead to violence, but the two are not necessarily linked. Thus, what characterises *conflict*, that is, the exercise of *power*, is not the means used, but its immanent nature. Traditional political theorists[5] corroborate Weber's thinking, arguing that most *power* relations are based on the anticipation by B of possible negative actions enforced on them, if they oppose the interests and the will of A[6].

[5] Such as Bachrach and Baratz (1962; 1963) and Dahl (1957).

[6] This refers to Robert Dahl's definition (1957, pp. 202-203): "A has *power* over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do." For the authors, a central element of *power* relationships is calculation, which generates expectations on which actors base their actions.

Another important aspect in the study of *power* in Max Weber is his multidimensional approach. For the author, *power* can be seen as a force that establishes relationships and alliances with other historical forces and values, in an ongoing process, thus creating the multi-spectral conflict present in contemporary society (Weber, 1979).

In his theory of social spheres, the author identifies six different domains (social spheres), which he considers the most rational forms of reality. They are: religion, eroticism, economics, politics, aesthetics, and scientific knowledge.

Each sphere has its own rules, values, and cultural logic, which it uses to shape its reality. If they remained separate, the social result would be normality, and divergences would be rare. However, in practice, although they are autonomous, these domains are not independent but interact with one another, usually in a conflicting manner.

For example, religion and scientific knowledge may clash, as can politics and economics; or eroticism and religion. While violence and *power* circulate within the political sphere, the sphere of religion rejects them, since fraternity and love of one's neighbour are imposed as absolute values.

The attempt to harmonise incongruous spheres and values leads to conflict, which is expressed through tensions between social groups and historical forces, or even through dilemmas that individuals must face. The multidimensionality of the configuration of *power* and the ever-present condition of hostility is evident.

For Weber (1979), the advent of modernity widened the conflict intrinsic to the dynamics of social life. Regardless of individual actions and convictions, conflict and guilt are ever-present.

In practice, the author compares the rationality of the actions of modern politicians with the fraternity advocated in the "Sermon on the Mount." While Christ says to offer one cheek after the other has been struck, and to "share bread" and individual possessions with one's neighbour, political leaders, on the other hand, resort to military force in response to threats against their resources and people.

From Weber's perspective, *power* emerges from the conflict intrinsic to the very dynamics of social life. Men, that is, humanity as a whole, act according to their own interests rather than ideals. In politics, the "ethics of responsibility" wins over the "ethics of conviction," making conflict inevitable. *Conflict*, followed by *domination*, closes the circle on the full and effective exercise of power.

3.3 *Power* in Foucault

In his criticism of modern political theory, the French philosopher Michel Foucault offers a different analysis of the phenomenon of *power*, to which he attributed a more comprehensive and complex nature, extending the theoretical boundaries and discussions on the topic.

Rather than focusing on the fact that some individuals (or groups) possess a *power* that others lack, one should focus on the tools, strategies, and techniques that influence the

phenomenon of submission in contemporary societies. He abandoned belief in the *balance of power* and moved away from the cult of individual autonomy, focusing on the mechanisms that influence the regulation of bodies, conduct, and life (Foucault, 2003; 2010; 2013).

Despite the author's methodological and thematic variety, *power* in Foucault can be analysed under a thread of continuity that can be described as the *principle of the ubiquity of power*. This is a Universalist view that, among other things, points to a striking feature of the construct: relational dynamism.

Power is not exercised directly — or immediately — on others, but acts upon their actions, only manifesting after a kinetic process has been triggered. Therefore, we should not speak of *power*, but of *power relationships*, which do not stem from a focal point, the centre, but from a tangled web of ever-changing forces. For the French philosopher, "*power is everywhere*", not because it encompasses everything, but because it comes from "everywhere" (Foucault, 1998, p.93; 1982; 2013).

Power in Foucault overcomes spatial and temporal boundaries, and can be considered a fundamental principle of social life. For the author, humanity is not progressing towards a rule of law that will eventually replace warfare. On the contrary, it establishes a system of rules based on conflict, moving from "*domination to domination*" (Foucault, 1977, p.151).

Another aspect of the "*power* equation", conflict, is considered by the author to be the "touchstone" of social and political interactions in the history of humanity. The distinction between *conflict* and *violence* must be stressed. The first refers to the clash between antagonistic forces or interests, and exists in the field of abstraction. On the other hand, the latter points to real and effective action against a body or object, to bend it, to force it, or to destroy it. For Foucault, full-blown *violence* annuls *conflict*, extinguishing the exercise of *power*.

To better understand the phenomenon of conflict and its role in power relationships, the author proposes the study of *resistance*. It is *necessary* to recognise (fully and continuously) the capacity for action (and reaction) of those over whom *power* is exercised, and the awareness that once that relationship is initiated, *the potential outcomes are numerous and random*.

Power is exercised only on free individuals or groups. At the heart of *power* relationships, given the innumerable and complex possibilities of all possible combinations of behaviour, there is a degree of insubordination and obstinacy, motivated by the principles of freedom.

The crucial problem of the study of *power*, therefore, does not lie in voluntary servitude, but in the permanent (and paradoxical) conflict in which the reluctant and uncompromising will of freedom rises up against an established *power relationship*. This relationship would not exist without insubordination, without attempts to escape the influence of that *power* and even, perhaps, to "turn the tables."

By highlighting the importance of conflict to the "DNA" of *power*, Foucault does not, however, exclude consensus. Ultimately, both will be an instrument (cause) and a result

(consequence), confirming the dynamic and complex essence of *power*, which is renewed and adapted regardless of each of these factors.

It is apparent that *power relationships* are intersectional, and that they are not limited to a specific class, or to a specific social group, country, or government. *Resistance* to the effects of *power* — the conflict intrinsic to the process — will always be omnidirectional (Foucault, 1982).

The author goes on to state that *power* incites, seduces, and hinders, always acting kinetically. Exercising it is to carry out a process to obtain specific results, involving not only official political structures but a broad range of potential factors. The one will try to impose limits on the actions of the other, thus, it is not simply a zero-sum game.

From this perspective, it can be said that the exercise of *power* also corresponds to a strategic calculation, always bearing in mind the effectiveness of the instruments used in relation to the possible costs. It is not a *fait accompli*, it is not even an institutional right, but it operates through dynamic processes that can be adapted to each specific situation.

In conclusion, *power* in Foucault reaches its maximum amplitude of action. According to the author, "it seems [...] power is 'always already there, that one is never 'outside' it" (Foucault, 1980, p.141).

It is not a static, isolated thing, but a complex set of relationships, deeply rooted in the social nexus, traversing the state until it meets individual differences and their multiple interests and reactions. Therefore, those relationships must be understood through the lens of the historical evolution of a given society, fully aware of the origins of its strength or weakness.

4. Discussion of the theory

As the above analysis showed, the discussion about the *power* construct unveils multiple angles of interpretation and analysis. From each of the authors, we extracted different theoretical and conceptual models that allow us to understand the phenomenon in the light of complexity.

Arendt, Weber, and Foucault's analyses each have clear points of convergence and divergence, confirming the idea of *power* as a non-linear combination of factors and subfactors that shape one another in the attempt to find a balance in an environment of uncertainty and situational volatility. But after all, who holds *power*? What is its origin and source?

In Arendt, "consensus" is viewed as the main "epicentre" of *power*. Therefore, it is the GROUP (of individuals, entities, bodies, States, etc.) who effectively holds it.

Domestically, the support of the "people" evidences their great capacity to generate *power*, even in totalitarian countries. The masses, when brought together by discontent against the *status quo*, forge their own socio-political dynamics and, through waves of protest and revolt, are able to influence and change traditional scenarios.

Socio-economic issues such as unemployment, quality of life, public safety, human rights, among others, oppose the traditional aspects of "force" and "vigour", whether military,

economic, or political, even if they do so indirectly. According to the Arendtian view, the military apparatus and the political repression of totalitarian regimes are not capable of perpetually and legitimately shaping *power* like collective consensus can.

At the international level, Arendt's thinking about "consensus", which shapes and gives legitimacy to the *power* of a State, is reinforced by the theory of "structural network *power*" (Kim, 2010). According to the latter author, this is a new focus of the discussions on the construction of *power*, one which is directly related to the capacity of a given State to gain prominence in the international structure because of its connections and the networks to which it belongs.

Countries with greater centrality, that is, those with the largest number of connections in the international system would essentially be the most powerful, either because they are able to influence other agents or because they control a greater amount of the resources available in the network. For example, countries that participate more in multilateral organisations and have a high attraction capacity (soft power) would therefore be the ones with greater centrality, those who hold the most *power*.

In Weber, instead of the Arendtian "consensus", power is demonstrated by the *domination* exercised in an environment of conflict. The "source of *power*" is not collective but singular and unidirectional, and does not serve the interests of the group but only the will and rational calculations of its actor.

Both in the domestic and international spheres, strategic rationality leads to an accumulation of capabilities and to the structural (re)ordering required to set up the appropriate means of coercion. How to explain the intervention (military or otherwise) of certain States, or groups of States, in the internal affairs of third parties? Why do some actors opt for the demonstration or imposition of force instead of cooperation and dialogue? How to understand the censorship and domestic controls enforced by certain governments? What are the interests of certain States in strategically located areas or areas rich in raw materials?

Endogenously, the "power of the people" will be limited by the bureaucratic rigour of the strong State. Exogenously, the accumulation of force *stricto sensu*, that is, the *vigour* of the agent will prevail. The Weberian view of power thus explicitly reveals the thinking of the *French Raison d'État*[7], in which the ends justify the means, thus, accumulating/developing the capabilities required for A's interests to prevail in the conflict with B is of the utmost importance.

Whereas Arendt, inspired by the Kantian *categorical imperative*[8], bases her thinking on the freedom and ethics of the public space, Weberian thinking is structured according to

[7] Reason of the State: a concept created by Richelieu, which replaced the moral and universal values of the Middle Ages, according to which any means are valid to promote the welfare of the State (Bobbio, 1986; Kissinger 1994; Blanchard, 2011).

[8] The theory developed by Emmanuel Kant, according to which there is a general and unique moral obligation which explains and rules all others. It is an unconditional duty or obligation, regardless of one's personal will or desires (Kant, 1997).

Hobbes' pessimistic views, which see every man as enemy to every man, constantly pushing through conflict and chaos to survive and gain recognition in the *natural world*.

In Weber, the authority of A over B (or C, or D, or both, etc.), that is, the legitimation of A's *power*, does not emerge from an agreement between the parties (Arendtian vision), but from the ability to coerce through the means available to them, and to assert their interests according to a strategic and rational analysis.

On the other hand, Foucault highlights the omnipresent nature of *power*. Its genesis is not merely the collective consensus, nor the individual capabilities of A or B. It is in everything, emerging as a result of a dynamic and random process of interaction of various forces and wills. In the French author's theory, the analysed construct reaches its maximum relational bias.

In comparison to the concepts of modern physics, *power*, according to Foucault, roughly corresponds to the theories about energy. According to Einstein's Theory of Relativity, an immobile body which is not subjected to any force already has intrinsic energy simply because it has mass. The energy-mass ratio changes as the velocity changes, and according to the famous formula[9] $E = MC^2$ (Einstein and Minkowski, 1983), the higher the velocity, the greater the energy released.

Each actor has their own characteristics and abilities, a kind of "potential" or latent *power* that will be made explicit as the dynamics between agents progress. Like energy, *power* is present in all things, and each response to a given action leads to a new scenario, therefore, new factors, subfactors, and variables are made explicit, interacting with one another and with the environment in a cyclical fashion, which is extremely susceptible to variations. In Foucault, *potential power* is transformed into *effective power* as the relationships of a given system expand.

This dynamism results in a striking feature of *power* relationships as Foucault views them: they are highly unpredictable. This is a complex phenomenon in which an intricate network of agents reacts in different ways to various interactive stimuli, developing uncertain and unstable behaviours within a specific space-time frame. In Foucault, *power* relationships occur in all directions. State, society, the economy, politics, the military, culture, the environment, etc., everything is related in an adaptive, endless sequence of resultant forces.

If unpredictability is absolute in Foucault, it is relative in Arendt and Weber. If, on the one hand, the way the variables interact to obtain the Arendtian consensus or the Weberian conflict/domination occurs in an uncertain and random fashion, on the other, both (consensus and conflict/domination) are essential assumptions for the exercise of *power* in their respective theories, which makes them somewhat predictable.

[9] In 1905, Einstein published his article on Special Relativity Theory, in which he set down the famous equation, $E = mc^2$, where E is relativistic energy, M is mass, and C is the speed of light (Einstein, A. and Minkowski, 1983. *O Princípio da Relatividade*. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian).

Finally, Foucault's thinking meets Arendt's in their criticism of the sole and supreme action of the State and the rigid limits of the Weberian state bureaucracy. Both reinforce the current framework of depletion of the established model of the Nation-State, arguing for the exercise of *power* through areas of free-circulation, in a more flexible version of the traditional concept of sovereignty.

Today, transnational phenomena (terrorism, organised crime, displaced persons and refugees, the environment, and the media) challenge the classical notion of borders and point to a multiplicity of actors who are capable of influencing the analysis of State *power* in complex ways.

In Foucault, the "result" of power relationships is, in practice, a kind of synthesis of the vision of each of the authors under discussion. For example, it will depend on the public perception of a given political unit (or internationally) because it is based on consensus, and thus is a collective phenomenon. This excludes the mere ownership of wealth or goods from the conception of *power* because those things have no influence on the exercise of *power* without the common will of society.

However, if, on the one hand, *power* is supported by consensus, it is also true that conflict and divergent views may prevail. At that point, the value of military and economic capabilities increases since one of the conflicting parties may yield (or submit to) the interests of the more "powerful" party through imposition or deterrence.

The views of the three authors analysed, in spite of natural divergences that are the result of distinct and anachronistic personal experiences, have a common line of thinking, from which we extracted the following premises: *power*, *stricto* or *lato sensu*, is undoubtedly a complex phenomenon; its full exercise implies the combination of will and the freedom to act; it is a relational phenomenon; and, finally, it will always include the State in its composition and/or exercise.

Final reflections

Power is one of the essential elements of Politics. It is the catalyst for countless actions and reactions, ultimately shaping both the national and the international system, and it is always marked by unpredictability and chaos. Its sources are numerous, and its configuration, which is characterised by spontaneous adaptability, is extremely susceptible to the slightest variations in the environment.

It is a diffuse, complex, and often controversial concept, one which has had different nuances throughout the course of History. Understanding it implies knowing the intricate dynamics of social relationships that ultimately shape the collective (of people, of States, etc.). Therefore, its polysemy requires a paradigm shift wherein specific theories are abandoned in favour of a more holistic analysis of the construct.

This line of thinking, as well as the importance of clarifying the concept of *power* in the

context of Political and Military Science, led to the present study, which aimed to broaden the discussion about the topic in an attempt to answer the following questions: What is *power*? Who holds it? By what means is it exercised? To do so, we analysed and compared the ideas of Max Weber, Hanna Arendt, and Michel Foucault, with complexity as our epistemological basis.

In Arendt, consensus emerges as the key element inasmuch as it is responsible for the genesis of authority and crucial to the establishment of *power* and its continuity over time. The author argues that the public space plays a prominent role as the only true foundational *locus* of *power*. Thus, the principle of joint action overcomes individual vigour, and the attraction capacity of a given actor outweighs that of coercion.

On the opposite end of the spectrum, Weber emphasises the link between power, conflict, and coercion. Here, unlike Arendt's Kantian idealism, the singular triumphs over the plural, with rationalisation and strategic calculation playing a prominent role in the "salvation" of the individual in the midst of a belligerent environment. The conflict intrinsic to the very nature of (endogenous or exogenous) systems is the means by which *power* will reveal itself in full, and reinforcing the structural capabilities required to impose one's will is of the utmost importance.

Foucault advances a third line of thinking, which constitutes a more comprehensive vision according to which *power* has an *omnipresent* and dynamic nature. According to the author, it is a relational element, one which does not exist per se, but rather as a result of the interaction of multiple forces in a given space-time universe. It stems from the State, but also from individuals. It resides in the public sphere, but also reacts to the private sphere. The Foucauldian view converges with Weber's by ratifying conflict and rational calculation as common elements of the multiple relationships of *power*. On the other hand, it considers that its source transcends the State's omnipotence, and that it also resides in the process of synthesis of the collective will, like in Arendt.

The theories analysed allowed us to form a clear picture of what appears to be the essence of the construct of *power*, regardless of author or current of thought. The uncertainty arising from its kineticism and its causal non-linearity make it an undoubtedly complex phenomenon whose sources and consequences will always be under constant, self-regulatory change. Therefore, freedom of action is a basic requirement for the *exercise of power*, and is to *power* what oxygen is to fire. Hence, another crucial aspect for understanding the object of this research is its relational bias, according to which *power* is made explicit through the interaction of two or more actors under a broad spectrum of intervening variables. Finally, all authors view the State as an ever-present element, either playing an indispensable role, or a subsidiary one.

As we glimpse the evolution of the political scene of the present century, a highly complex picture emerges in which old and traditional issues are aligned with new perspectives and contexts. Political and military strategists were surprised by the Russian actions in Ukraine

and Syria and concerned by the impact of the phenomenon of refugees and displaced persons across the globe, as well as by the amplification and exacerbation of ethnic and religious issues in the global environment, by the growing terrorist threat, by transnational crime, and by environmental issues that reinforce the uncertainty and insecurity of present and future contexts.

The national and international perception of this framework requires greater sensitivity on the part of the academia and the "agents of the State", who should reassess the aspects that best represent the current composition of *power*. Thus, understanding it according to a broad vision, free from the bonds of theoretical and conceptual loyalties, is vital if we are to achieve a better grasp of the present and a less uncertain vision of the future.

Works cited

Arendt, H., 1963. *Eichmann in Jerusalem*. New York and London: Penguin.

Arendt, H., 1970. *On violence*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

Arendt, H., 1981. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-universitária.

Arendt, H., 1990. *Origens do totalitarismo*. Translated from the German by R. Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

Arendt, H., 2001. *Poder e violência*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Arendt, H., 2002. "O que é autoridade?" In: H. Arendt, 2002. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva. pp. 127-187.

Arendt, H., 2006. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brazil.

Arendt, H., Kohn, J., 2008. *La promesa de la política*. Barcelona: Paidos Iberica Ediciones.

Bachelard, G., 1973. *Epistemología*. Barcelona: Anagrama.

Bachelard, G., 2005. *A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Translated from the French by Esteia dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto.

Bachrach, P. and Baratz, M., 1962. Two Faces of Power. *American political science review*, 56 (4), pp. 947-952

Bachrach, P. and Baratz, M., 1963. Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American political science review*, September, 57 (3), pp. 632-642

Blanchard, J., 2011. *Eminence: Cardinal Richelieu and the rise of France*. London: Walker Books.

Bobbio, N., 1986. *Dicionário de Política*. Translated from the Italian by C. C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bousquet, A., 2008. Chaoplexic warfare or the future of military organization. *International Affairs*, 3 October, 4 (5), pp. 915-929.

Calvino, I., 2007. *Por que ler os clássicos*. São Paulo: Companhia das Letras.

Creswell, J., 2013. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: Sage publications.

Dahl, R., 1957. The concept of Power. *Behavioral Science*, July, 2 (3), pp.201-215.

Einstein, A. and Minkowski, H., 1983. *O Princípio da Relatividade*. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian.

Erickson, K., 1976. *Everything in Its Path*. New York: Simon and Schuster.

Ferreira, S. e Migon, E., 2015. A Estratégia de uma Guerra Esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara Ocidental. *Política Hoje*, 24 (2), pp. 193-217.

Foucault, M., 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books.

Foucault, M., 1982. The subject and power. *Critical inquiry*, summer, 8 (4), pp. 777-795.

Foucault, M., 1998. *The History of Sexuality*. London: Penguin Books.

Foucault, M., 2003. *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*. New York: Picador.

Foucault, M., 2010. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*. London and New York: Palgrave Macmillan.

Foucault, M., 2013. *Microfísica do poder*. 27th ed. Translated from the French and organised by R. Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Guba, E., 1990. *The paradigm dialog*. Newbury Park, London and New Delhi: Sage Publications.

Heidegger, M., 2007. *A origem da obra de arte*. Translated from the German by M. da C. Costa, revised be A. Morão. Lisbon: Edições 70.

Hobbes, T., 1974. *Leviatã*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural.

Holland, J.H., 1992, *Adaptation in Natural and Artificial Systems: an introductory analysis with applications to biology, control, and artificial intelligence*. Cambridge: MIT press.

Kant, I., 1997. *Crítica da razão pura*. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian.

Keegan, J., 1976. *The Face of Battle: A Study of Agincourt, Waterloo, and the Somme*. New York: Viking.

Kim, H. M., 2010. Comparing measures of national power. *International Political Science Review*, 31 (4), pp. 405-427.

Kissinger, H., 1994. *Diplomacy*. New York: Touchstone.

Kuhn, T., 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago and London: University of Chicago press.

Lafer, C., 2002. "Prefácio Sobre Violência". In: H. Arendt, 2002. *Poder e Violência*. Rio de Janeiro: Relume Dará.

Migon, E., 2013. Segurança, Defesa e as Relações Civis-Militares: (re)leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira. *Revista de Ciências Militares*, v. 1, n. 1, pp. 101-121.

Quezada, M., 1997. *Notas prácticas para la investigación en la comunicación*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Prigogine, I. and Stengers, I., 1997. *The end of certainty*. New York: Simon and Schuster.

Waldrop, M., 1993. *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*. New York: Simon and Schuster.

Weber, M., 1978. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.

Weber, M., 1979. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Weber, M., 1983. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.

Artigo recebido em setembro de 2016 e aceite para publicação em outubro de 2017

ESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA MILITAR EM PAÍSES OCIDENTAIS. ANÁLISE COMPARATIVA AO NÍVEL DA CATEGORIA DE OFICIAL[1]

MILITARY CAREER STRUCTURES IN WESTERN COUNTRIES. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE OFFICER CATEGORY

Paulo Jorge da Silva Ferreira
Major de Engenharia
Licenciatura (pré-Bolonha) em Engenharia Militar pela Academia Militar
Coordenador de Área de Logística no Estado-Maior do Exército
1149-065 Lisboa
eme@mail.exercito.pt

Resumo

A presente investigação almeja avaliar os elementos identitários da estrutura da carreira dos oficiais das Forças Armadas de países ocidentais, que podem melhorar o modelo português. O objeto de estudo é a carreira dos oficiais das Forças Armadas, focando-se nos oficiais que ingressam nos Quadros Permanentes após a frequência de curso superior em Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário Militar, e que possam estatutariamente ascender a oficial general. Metodologicamente, materializa-se um desenho de pesquisa comparativo, assente na interpretação de dados recolhidos por pesquisa documental clássica e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa demonstra haver uma mentalidade distinta entre os países da Europa meridional e os restantes países ocidentais, com enfatização nos primeiros de desenhos de carreira assentes nos Quadros Especiais. Para além disso, verifica-se que apenas em Portugal a frequência do Curso de Estado-Maior não é encarada como sendo essencial para uma futura ascensão à subcategoria de oficial general. A investigação conclui que a estrutura de carreira dos oficiais nacionais pode ser melhorada, com a adoção de desenhos de carreira centrados nas competências e não nos Quadros Especiais, pelo que culmina em

Como citar este artigo: Ferreira, P., 2017. Estruturação da carreira militar em países ocidentais. Análise comparativa ao nível da categoria de oficial. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 213-247.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Estado Maior Conjunto 2016/17, cuja defesa ocorreu em julho de 2017, no Instituto Universitário Militar.

recomendações para reestruturação de carreiras e também, com um maior detalhe relativo à gestão de carreiras.

Palavras-chave: Estrutura de Carreira, Desenho de Carreira, Competências.

Abstract

This research is aimed at evaluating the elements of the career structure in western countries, that can improve the Portuguese model. The object of study is the Armed Forces officers career, focusing on who joins the Permanent Service after attending a higher education course in a Military University, and could statutorily become a flag officer. Methodologically it's applied a comparative research design based on the interpretation of data collected by classical documental research and semi-structured interviews.

The research reveals a distinct mentality between the countries of southern Europe and the other western countries, with emphasis on the former of career designs based on Specialties. In addition, only in Portugal the attendance of the General Staff Course is not considered to be essential for a future ascent to a flag officer rank. The research concludes that the career structure of national officers can be improved by the adoption of competency-based career designs rather than on Specialties-based ones, culminating on recommendations towards a career restructuring, in spite there's the need for further detailing regarding career management.

Keywords: *Career Structure, Career Design, Skills.*

Introdução

Portugal teve que recorrer, no início da presente década, à assistência financeira internacional. Concomitantemente, encetou-se uma reforma estrutural do instrumento militar[2], assente no ajustamento de rácio da despesa com a defesa para 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB), redimensionamento dos efetivos das Forças Armadas (FFAA) e revisão dos principais diplomas legais aplicáveis, dos quais se inclui o Estatuto dos Militares das Forças Armadas, (EMFAR) revisto através do Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio, reestruturando a carreira militar.

No entanto, a Primavera Árabe, o ressurgimento do Estado Islâmico, a crise da Ucrânia e a questão dos migrantes, alteraram nos últimos anos o quadro geopolítico, com repercussões diretas para a defesa e a segurança. Neste âmbito, a Organização do Tratado do Atlântico

[2] Esta reforma, designada de "Defesa 2020", definiu um novo modelo para a Defesa Nacional visando Forças Armadas mais modernas, mais operacionais e sustentáveis, integradas num edifício conceptual e legislativo coerente e organizado, com os seus recursos otimizados e com um claro aumento de eficiência das estruturas (CM, 2013).

Norte (OTAN) refletiu sobre estas questões na Cimeira de Gales de 2014, acordando, em termos de orçamentos de defesa, que os países com gastos inferiores a 2% do PIB deviam subir para este valor no prazo de numa década.

Decorrente da Cimeira de Gales, bem como da recente promulgação do EMFAR, o peso das despesas com o pessoal, no orçamento dos três ramos das FFAA podem inspirar uma nova discussão relativa à reestruturação da carreira dos oficiais. Assim sendo, importa analisar estes novos elementos e compará-los com outras realidades militares, visando a identificação de possíveis linhas de ação de melhoramento em possíveis reestruturações ulteriores.

O objeto desta investigação é a carreira dos oficiais das FFAA, delimitada espacialmente aos países ocidentais[3] membros da OTAN, com Embaixada acreditada em Portugal e integrando Adidos de Defesa. Quanto ao conteúdo, a investigação foca a estrutura da carreira de oficiais dos Quadros Permanentes (QP) na Situação de Ativo, na Estrutura Orgânica das FFAA[4] ou seu equivalente nos países da amostra. São também apenas focados os Quadros Especiais (QE), que ingressem nos QP a partir da frequência de curso superior em Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário Militar (EESPUM), sem prévia exigência de grau académico de ensino superior e que possam estatutariamente ascender a oficial general. Assim, a amostra é composta por: Portugal, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Bélgica, Alemanha e Estados Unidos da América (EUA).

O objetivo geral (OG) desta investigação é avaliar os elementos identitários da estrutura da carreira dos oficiais das FFAA de países ocidentais, que podem melhorar o modelo português. Com a finalidade de operacionalizar este OG foram definidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1 – Analisar a estrutura da carreira dos oficiais das FFAA nacionais e de países ocidentais;

OE2 – Analisar a influência dos mecanismos reguladores de carreira dos oficiais das FFAA nacionais e de países ocidentais na progressão na carreira;

OE3 – Avaliar opções de reestruturação da carreira dos oficiais das FFAA nacionais.

A metodologia de raciocínio seguida foi essencialmente indutiva assente numa estratégia de investigação qualitativa substanciada num desenho de pesquisa comparativo. A investigação demonstra haver uma enfatização de desenhos de carreira assentes nos QE em países da Europa meridional. Neste âmbito, o estudo revelou que a estrutura de carreira dos oficiais nacionais pode ser melhorada com uma alteração profunda de paradigma, nomeadamente através da adoção de desenhos de carreira centrados nas competências.

O presente artigo está estruturado em quatro partes. Assim, inicialmente é feito o enquadramento concetual e a explanação da metodologia utilizada. Nas segunda e terceira

[3] Segundo Huntington o Ocidente inclui parte da Europa, a América do Norte, a Austrália e a Nova Zelândia.

[4] Excetuando corpos militares de índole policial ou guardas costeiras.

partes são analisadas respetivamente as estruturas da carreira dos oficiais das FFAA e os impactos dos mecanismos reguladores no desenvolvimento das carreiras nos vários modelos dos países ocidentais. Na última parte são avaliadas opções de reestruturação da carreira militar em Portugal. O artigo culmina com as conclusões que inclui uma proposta de modelo para estrutura de carreira de oficiais dos QP nacionais.

1. Revisão bibliográfica

1.1. Problema de investigação

Com vista a alcançar o OG, formula-se a seguinte Questão Central (QC): De que modo os elementos característicos da estrutura da carreira dos oficiais em países ocidentais podem melhorar o modelo homólogo português?

A partir desta QC identificam-se três Questões Derivadas (QD):

QD1 – Quais são os elementos identitários dos desenhos de carreira vigentes nas FFAA nacionais e de países ocidentais?

QD2 – Quais são os principais mecanismos reguladores de carreira dos oficiais das FFAA nacionais e de países ocidentais?

QD3 – Como é que podem ser adaptados elementos estruturais e reguladores dos modelos profissionais dos oficiais das FFAA de países ocidentais na estrutura da carreira militar nacional?

1.2. Estado da arte

Nos últimos anos foram realizados dois estudos comparativos das carreiras militares de oficiais das FFAA nacionais e estrangeiras. Num deles (Moura, 2014), os modelos de carreira dos oficiais dos QP das FFAA portuguesas e de países aliados foram comparados de forma lata segundo três dimensões: Políticas de Gestão de Carreiras e Percurso Profissional, Formação e Qualificação e os Sistemas de Avaliação. Tendo já como pano de fundo o novo EMFAR, realça-se a investigação que comparou os mecanismos de gestão de carreiras em uso nos países amigos com o modelo nacional (Alexandre, 2016), propondo-se diversas medidas, tais como: um sistema de avaliação de desempenho envolvendo diversas entidades e mecanismos de aconselhamento/*mentoring*. As investigações anteriores focaram assim, a estruturação, planeamento e gestão das carreiras de oficiais das FFAA como um todo ou incidindo somente em dimensões específicas. Desta forma, não foi aprofundado especificamente o estudo acerca da estrutura de carreira dos oficiais dos QP, nem dos principais mecanismos reguladores[5] que a dinamizam.

[5] Não existe legalmente uma definição clara do significado de mecanismos reguladores de carreira. No entanto, é possível deduzir a partir da redação do artigo 126.º do EMFAR que são medidas estatuárias integradas na gestão de carreiras, destinadas a harmonizar as necessidades das FFAA com as aptidões e os interesses individuais dos militares.

1.3. Enquadramento conceptual (FIgura 1)

1.3.1. Carreira

Carreira pode ser definida como sendo uma "sequência evolutiva das experiências de trabalho de uma pessoa ao longo do tempo" (Arthur, Hall e Lawrence, 2004, p.8). Schein sustenta que o desenvolvimento de carreira é a "interação entre o indivíduo e a organização ao longo do tempo"(1978, p.2). Assim, assiste-se a uma alteração contínua de motivações, aptidões e competências dos indivíduos no seio de uma organização, a qual também tem de se adaptar ciclicamente às condicionantes externas. Desta forma, Schein sustenta que a consolidação de uma carreira ocorre entre o que designa de crise dos 30 anos e da meia-idade (1978, cit. por Dutra, p.36). Pode-se portanto inferir que, de uma forma geral, a consolidação de uma carreira ocorre entre os 30-40 anos de idade.

Segundo Rosenbaum, a dialética dos planos individual e organizacional no desenvolvimento de carreiras pode ser traduzida por duas posições (2004, p.329):

- Individualista: sendo os indivíduos os principais agentes no seu progresso no trabalho;
- Estrutural: em que as carreiras individuais são estruturadas nas organizações nesta através da existência de vagas e definição de políticas.

Estes dois modelos podem ser encarados como polos do espectro do desenvolvimento de carreiras, teorizados respetivamente através dos conceitos de carreiras proteana e organizacional[6].

Nas instituições militares podem-se categorizar os modelos de desenvolvimento de carreira em quatro tipos (Thie e Brown, 1994, pp.78–82):

- *Up-or-Out*: Entrada na base da carreira com saída forçada ou induzida devido a mecanismos reguladores como idade, tempo de serviço ou número máximo de ultrapassagens. Usada quando se pretende valorizar um corpo de oficiais vigoroso.
- *Up-and-Stay*: Entrada na base da carreira e continuação desta independentemente da progressão vertical.
- *In-and-Out*: Permitidas entradas e saídas laterais em diversos momentos/etapas de uma carreira.
- *Mixed*.

1.3.2. Estrutura de carreira

O desenvolvimento de carreira consiste na prática num processo dinâmico que põe em movimento uma base de cariz mais estática, a estrutura de carreira, através de mecanismos

[6] Segundo Hall (2002), as carreiras proteanas assentam numa filosofia de criação individual com opções tomadas pelo próprio indivíduo no desenvolvimento da sua carreira, enquanto nas carreiras organizacionais. Pelo contrário, as carreiras organizacionais regem-se inteiramente pela própria organização, através de diretivas/políticas e expetativas funcionais/temporais dos indivíduos

de gestão/reguladores. Segundo Dutra (2012, pp.71–81) a estrutura de carreira integra duas componentes que interagem entre si:

- Sistema de valorização/diferenciação: valorização das diferentes naturezas dos trabalhos ou de vários níveis de capacitação;
- Desenho da carreira: Sequência lógica de cargos/posições que pode apresentar várias formas[7].

1.3.3. Competência

Competência pode ser encarada como a "(…) detenção tanto de conhecimentos quanto de capacidades comportamentais para agir de maneira adequada" (Santos, 2014, p.20). A conceção de Boyatzis (cit. por Rodrigues, 2015, p.13) é mais ampla, definindo-a como o "conjunto de atributos de um indivíduo, que determina o seu desempenho elevado ou eficaz, compreendendo características, motivos, traços de personalidade, autoconceito, habilidades e conhecimento".

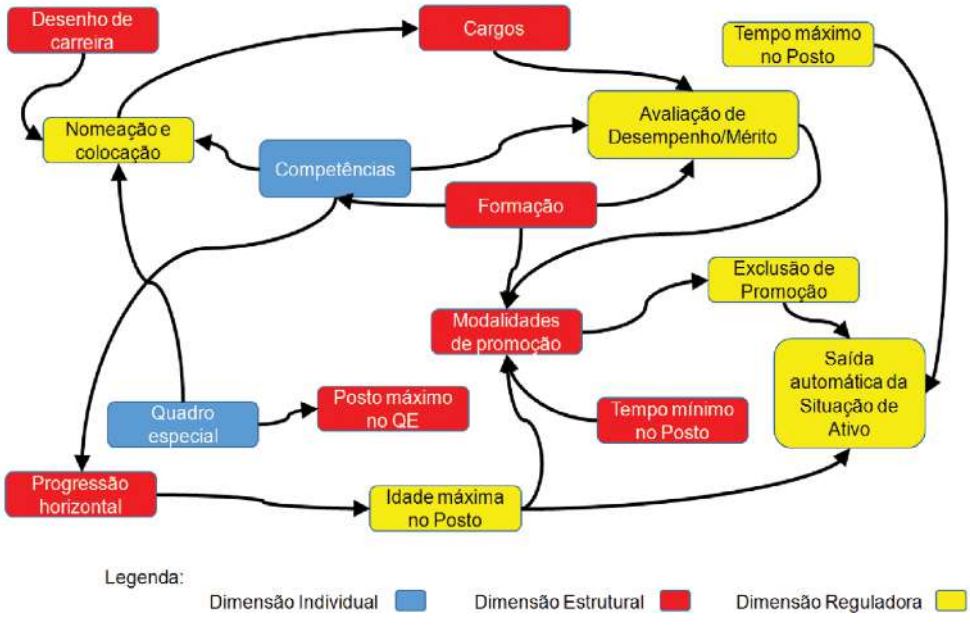


Figura 1 – Relações entre variáveis

[7] Desenhos em linha (os degraus caracterizam-se por um conjunto específico de responsabilidades e atribuições, sendo o topo da carreira configurado para cargos de gestão/direção, sem alternativa para carreiras técnicas); em rede (existem várias opções para cada posição, permitindo à pessoa estabelecer a sua trajetória); e paralelos (está definida uma sequência de posições que podem ser assumidas por um indivíduo numa organização, orientada numa direção de natureza profissional/técnica e ou de gestão, sendo em ambas as direções garantidos os níveis remuneratórios mais elevados).

A formação, o tempo máximo no posto, o QE e o desenho de carreira são variáveis independentes, enquanto a saída automática da situação de ativo e o posto máximo são variáveis dependentes puras. As restantes variáveis são intervenientes.

A investigação culmina com conclusões sob a forma de resposta a uma QC substanciada por três QD, procurando-se propor medidas de reestruturação da carreira militar em Portugal. Para responder a estas QD foram interpretados dados correspondentes a elementos caracterizadores ou identitários das carreiras dos oficiais dos QP nacionais e de países ocidentais.

As estruturas das carreiras dos oficiais dos QP dos países ocidentais foram caracterizadas por intermédio da utilização da técnica de recolha de dados documental clássica. Para complementar esta pesquisa foram recolhidos dados, por observação não participante, através de entrevistas semiestruturadas a adidos de defesa acreditados em Portugal. A análise destas permitiu construir um modelo de estruturação de carreira adaptado de carreira de oficiais das FFAA nacionais com elementos característicos de outros países.

Posteriormente, este modelo foi testado através da observação não participante, por intermédio de entrevistas em profundidade semiestruturadas. Para tentar obter a representatividade recorreu-se a uma amostragem por casos múltiplos, especificamente por contraste com a utilização de "[…] pelo menos 2 casos de cada grupo pertinente para o objecto de pesquisa" (Guerra, 2014, p.45). Desta forma, a amostra foi composta em cada ramo das FFAA por dois tipos de oficiais generais, um oriundo de um QE limitado ao posto OF9[8], e outro, cujo QE de origem limita a sua progressão vertical ao posto de OF7, designados, respetivamente, de oficiais de tipo A e tipo B. Assim, a amostra incluiu na subcategoria de oficiais generais de tipo A, o Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior General das Forças Armadas, os Diretores de Pessoal (DP) da Marinha e Força Aérea, Diretor de Administração de Recursos Humanos (DARH) do Exército, dadas as responsabilidades detidas por estes oficiais generais em termos de regulação/gestão de carreiras. Por contraste adicionaram-se três entrevistas a oficiais generais de tipo B[9]. Considera-se assim que entrevistas dirigidas a estas entidades são expressivas do seu universo.

3. Estruturas das carreiras dos oficiais dos quadros permanentes

3.1. Portugal

Em Portugal não existem QE comuns aos ramos e a carreira militar é encarada como o "conjunto hierarquizado de postos, desenvolvida por categorias, que se concretiza em quadros especiais e a que corresponde o desempenho de cargos e o exercício de funções diferenciadas entre si" (MDN, 2015, p.3205). Não existem várias tipologias de carreira, mas somente distinção nos QE em termos de postos máximos e desempenho

[8] Os postos serão identificados pelos códigos normalizados na OTAN (NATO, 2010).

[9] De forma a homogeneizar funcionalmente a amostra focaram-se os QE de Administração Naval, Administração Militar e Administração Aeronáutica.

de cargos/funções específicas, plasmadas em Quadros Orgânicos (QO). O desenho de carreira vigente é portanto em linha, embora haja a possibilidade de pequenos desvios temporários/excecionais. Estão definidas condições gerais e especiais para a promoção, assentando fundamentalmente em tempos mínimos no posto, exercício obrigatório de determinados cargos e formação obrigatória. Existe ainda a progressão horizontal de carreira, destinada prioritariamente ao desempenho de "cargos e exercício de funções em áreas que exigem uma elevada componente de especialização" (MDN, 2015, p.3198). Através desta figura estatuária, ainda não regulada, o militar permanece no mesmo posto mas progride em posições remuneratórias. A dinâmica da carreira militar nacional, sumarizada esquematicamente na Figura 2, inclui um ponto de charneira do destino profissional do militar, de forma voluntária ou obrigatória, visando a progressão horizontal ou a passagem para as situações de reserva ou de reforma.

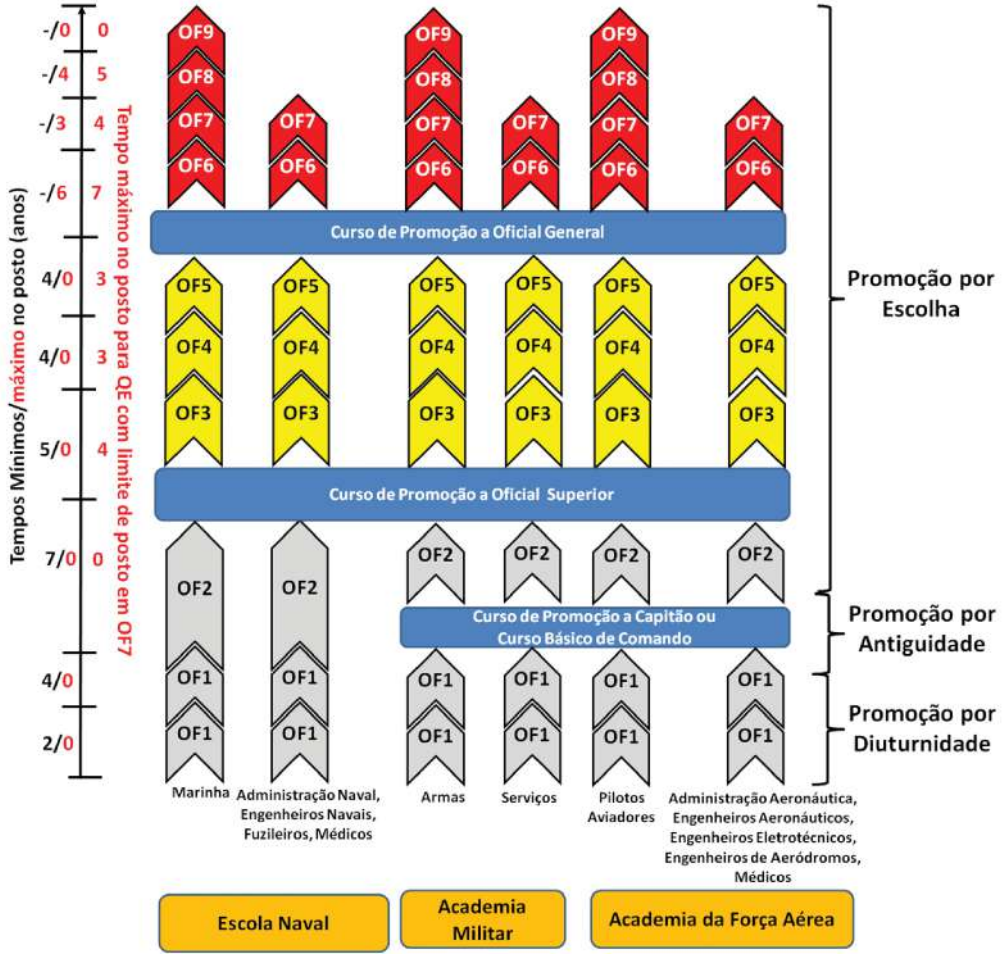


Figura 2 – Dinâmica da carreira militar portuguesa

Fonte: Adaptada a partir de MDN (2015).

3.2. Espanha

Os ramos das FFAA integram diversos Corpos/*Cuerpos*[10] articulados em especialidades. O desenvolvimento[11] e tipologias de carreira estão fortemente indexadas aos Corpos, estando o acesso aos postos acima de OF7 limitado a oficiais dos *Cuerpos Generales*. Por conseguinte, em Espanha também vigoram desenhos de carreira em linha. Não obstante, a partir de determinados postos há uma reorientação do perfil profissional, surgindo os postos OF3/OF4, independentemente do Corpo, como um ponto de charneira, associado à obtenção de um Titulo Académico[12]. Para a promoção a OF3 e OF6 é necessária a frequência de cursos de atualização na *Escuela Superior de las Fuerzas Armadas* tal como representado na Figura 3.

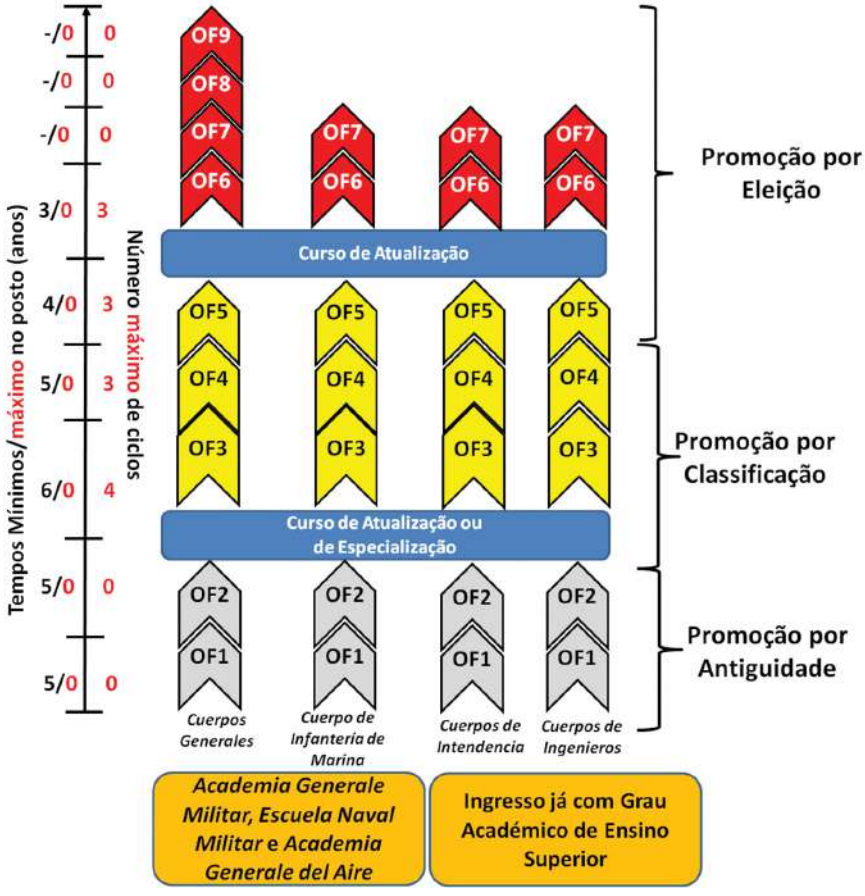


Figura 3 - Dinâmica da carreira espanhola

Fonte: Adaptada a partir de Jefatura del Estado (2007a) e Ministerio de Defensa (2009b, 2010, 2011a).

[10] Existem também Corpos comuns a todos os ramos.

[11] Similar nos *Cuerpos Generales e Infantería de Marina*, distintos dos percursos dos *Cuerpos de Intendencia e Ingenieros*.

[12] Como por exemplo os Cursos de Estado-Maior, Superior de Informações ou Superior de Administração nos *Cuerpos Generales* e Curso de Atualização nos restantes.

Para reunirem condições para a promoção, os oficiais têm de ter um tempo mínimo de permanência no posto anterior e exercer determinadas funções por um tempo predefinido (Ministerio de Defensa, 2009b). Apesar de prevista a figura da carreira horizontal no âmbito da Administração Pública (Jefatura del Estado, 2007b), a mesma não está adaptada legislativamente às FFAA espanholas.

3.3. França

Os ramos das FFAA articulam-se em Corpos/Especialidades[13], às quais as tipologias de carreira estão fortemente associadas, definindo uma orientação/percurso profissional ideal que permite teoricamente atingir as posições cimeiras da hierarquia militar francesa. Cada posto integra escalões remuneratórios em que os oficiais progridem em função do tempo de permanência no posto e das vagas existentes, pelo que não existe verdadeiramente progressão horizontal.

A carreira francesa está fundamentalmente articulada em duas partes, uma até OF3 e outra a partir deste posto. Só alguns oficiais ingressam na segunda parte tendo, assim, maiores hipóteses de progressão vertical. O percurso profissional dos oficiais que ingressem nesta parte da carreira passa a seguir um Domínio de Competência[14], exigindo-se a obtenção de um diploma de ensino superior militar de segundo grau, equivalente ao CEMC português, através da frequência da *École de Guerre* (Ministère de la Défense, 2015, pp.15, 33). Por interesse do militar ou por falta de aptidão deste pode existir uma transição para outros domínios, mas de progressão vertical limitada (Queffelec, 2017). Trata-se assim de um desenho de carreira paralelo, onde não existe diferenciação de QE para atingir o topo da hierarquia militar. Nos estatutos particulares de cada ramo estão definidas as condições exigidas para a promoção[15], resumindo-se a dinâmica da carreira francesa na Figura 4.

[13] Existem também Corpos comuns a vários ramos.

[14] Operações, Sustentação, Finanças, Recursos Humanos, Comunicações e Sistemas de Informação, Informações e Relações Internacionais.

[15] Tempos mínimos/máximos no posto, limites de idade, habilitações académicas e desempenho de funções.

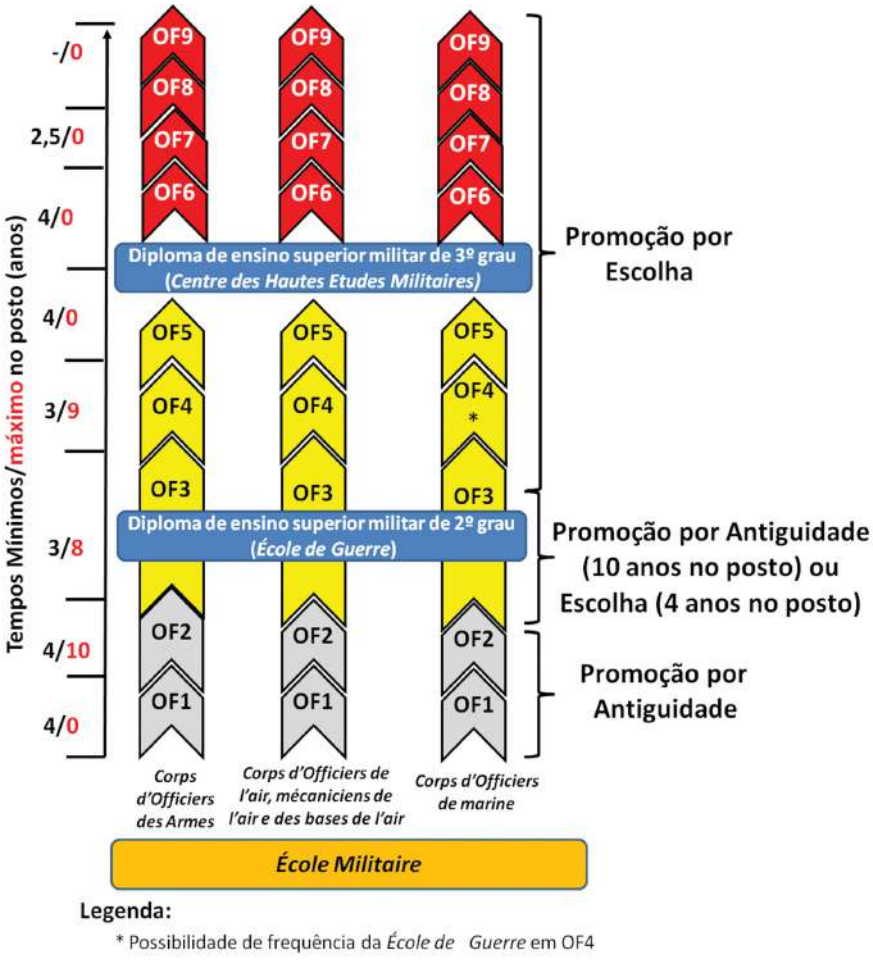


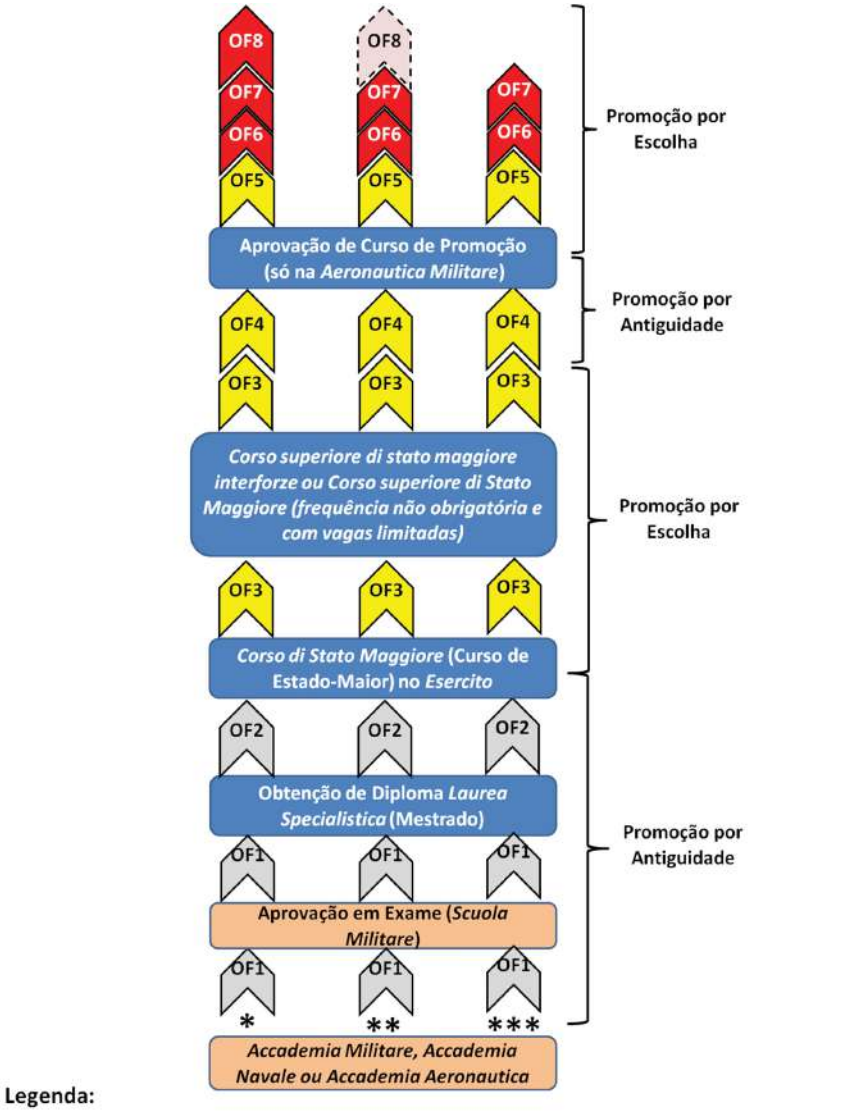
Figura 4 – Dinâmica da carreira francesa

Fonte: Adaptada a partir de Ministère de la Défense (2008a; 2008b; 2008c, 2015).

3.4. Itália

Os ramos das FFAA italianas articulam-se em Corpos/Armas[16], integrando os oficiais que frequentaram um curso num EESPUM no designado *ruolo normale*. A tipologia de carreira está fortemente indexada aos Corpos/Armas, estando a possibilidade de atingir os postos cimeiros da hierarquia militar totalmente dependente destes, pelo que vigora um desenho de carreira em linha. Tendo em vista a promoção estão definidos para cada posto e consoante o Corpo/Arma, tempos mínimos de permanência, exercício de cargos/funções e aprovação em ações de formação tal como sumarizado na Figura 5.

[16] Não existem Corpos comuns a vários ramos.



Legenda:

* ***Esercito:*** *Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio, trasmissioni, Corpo degli ingegneri*
Marina militare: *Corpo di Stato Maggiore; Corpo del Genio della Marina*
Aeronautica militare: *Ruolo naviganti normale dell'Arma aeronautica; Corpo genio aeronautico*

** ***Esercito:*** *Arma dei trasporti e dei materiali*
Aeronautica militare: *Ruolo normale dell'Arma aeronautica*

*** ***Esercito:*** *Corpo sanitario, Corpo di commissariato*
Marina militare: *Corpo Sanitario militare marittimo, Corpo di commissariato militare marittimo*
Aeronautica militare: *Corpo di commissariato aeronautico, Corpo sanitario aeronautico*

OF8 Promoção a título excecional de 01 oficial general sob despacho do Ministro da Defesa e sem exceder os quantitativos máximos de oficiais generais do ramo

Figura 5 – Dinâmica da carreira italiana

Fonte: Adaptada a partir de Presidente della Repubblica (2010).

No Exército é obrigatória a frequência do Curso de Estado-Maior para promoção a OF3 e na Força Aérea do Curso de Promoção para OF5. A frequência em OF3 de Cursos Superiores de Estado-Maior[17] é valorizada na progressão vertical e para a nomeação para o desempenho de cargos/funções (Presidente della Repubblica, 2010). Na prática são determinantes para a ascensão posterior a oficial general (Stasolla, 2017).

3.5. Alemanha

As FFAA[18] articulam-se em especialidades, onde o oficial desempenha cargos específicos nos primeiros 13 anos de carreira. Não há limitação de postos com base nas especialidades, mas sim no tipo de carreira seguida, vigorando portanto, um desenho de carreira paralelo no qual não está prevista a progressão horizontal. De um modo geral existem fundamentalmente dois grandes tipos de carreira (Taube, 2017): a dos oficiais habilitados com o Curso de Estado-Maior Avançado e a dos oficiais que não frequentam este curso (quem o não frequenta vê a sua carreira militar limitada normalmente em OF4).

Tal como representado na Figura 6, a formação tem um grande peso no percurso profissional do oficial alemão, o qual antes de assumir funções de comando frequenta cursos

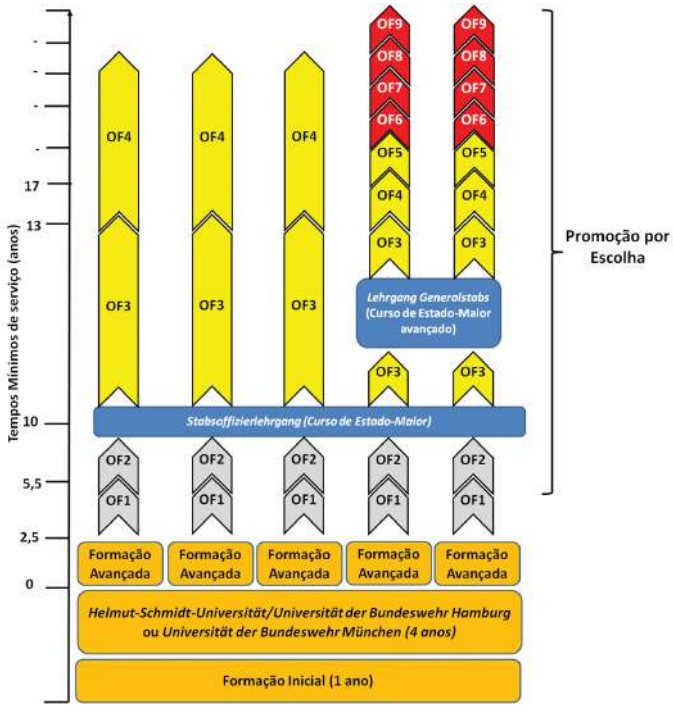


Figura 6 – Dinâmica da carreira alemã

Fonte: Adaptada a partir de Taube (2017).

[17] Equivalentes ao CEMC português, mas distintos do Curso de Estado-Maior do Exército/*Esercito* que é um Curso de Promoção.

[18] Que incluem também o Serviço de Apoio Conjunto e Serviço Médico Conjunto.

específicos para o desempenho do cargo. É também obrigatória a frequência do Curso de Estado-Maior para promoção de OF2-OF3. Os resultados obtidos neste curso influem grandemente na seleção para o Curso de Estado-Maior avançado, constituindo na prática condição *sine qua non* para ascensão a oficial general numa fase mais avançada da carreira.

3.6. Países Baixos

Os ramos das FFAA holandesas articulam-se em Armas/Serviços/Especialidades. Está vigente o *Flexible Personnel System* (FPS), assente num sistema *Up-or-Out* em três fases sequenciais e eliminatórias (FPS1, FPS2 e FPS3), correspondentes, à formação inicial, percurso até OF2 e percurso posterior a este posto. Passados seis anos da promoção a OF2 é decidido quem passa ao FPS3, por uma comissão com base nas avaliações, mérito e potencial demonstrado, podendo continuar a sua carreira até à idade de reforma. Os OF3[19] com maior potencial são admitidos no Curso de Estado-Maior que é encarado informalmente como o "Curso de Generais" (Jansen, 2017).

Até OF3, os oficiais têm obrigatoriamente de desempenhar cargos próprios da sua especialidade e só excecionalmente cargos generalistas. A partir de OF4 os oficiais desempenham cargos independentes da sua especialidade. No entanto, os oficiais podem especializar-se e seguir um percurso profissional distinto da sua especialidade de origem, sendo as condições de promoção definidas mais em termos de número/tipo de cargos[20] do que em tempo mínimo de permanência no posto, não estando definidos tempos/idades máximas. Embora não esteja definido explicitamente na legislação a limitação de postos máximos com base na Arma/Serviço/Especialidade, na prática verifica-se que cargos equivalentes a Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas são ocupados por oficiais com um percurso profissional de carácter operacional (Poortman, 2017). Assim sendo, nos Países Baixos vigoram desenhos de carreira em linha no FPS2 e paralelo no FPS3, estando a dinâmica da carreira holandesa sumarizada na Figura 7.

[19] Com a idade máxima de 48 anos.

[20] Por norma três em cada posto (Veerman, 2017).

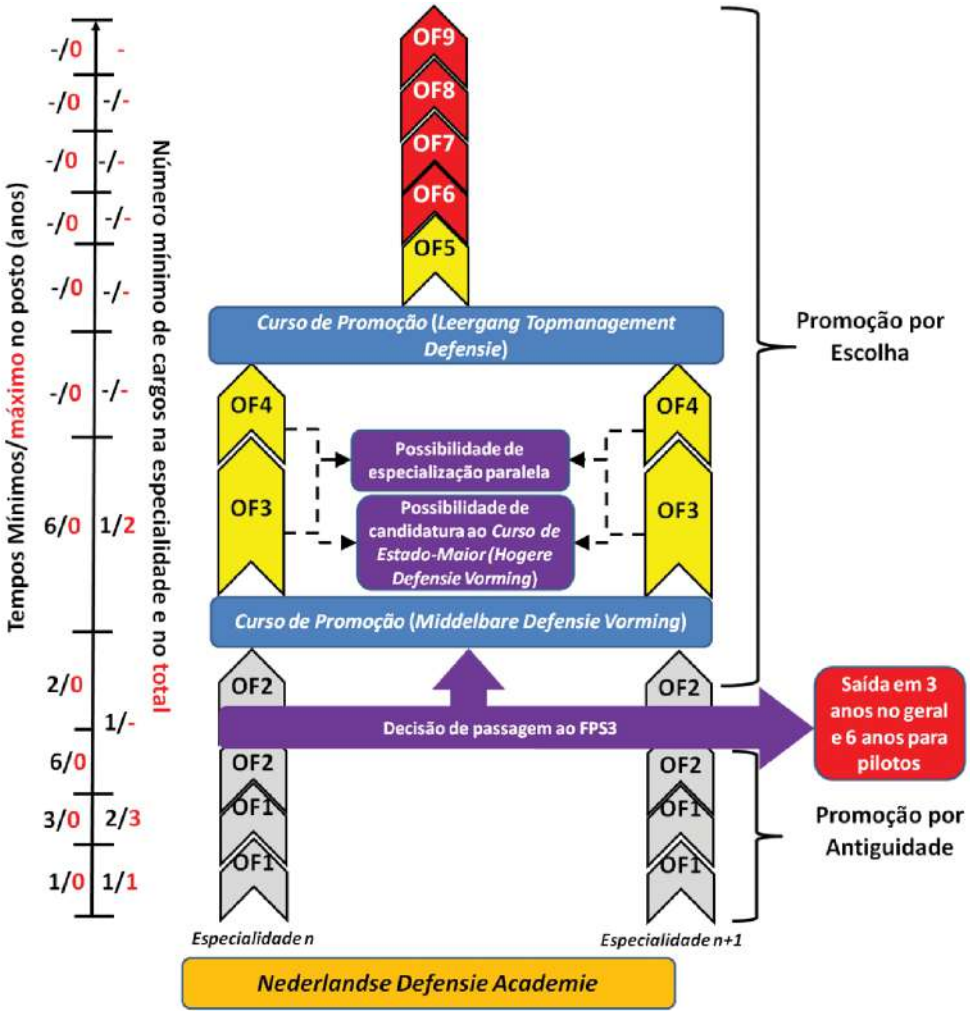


Figura 7 – Dinâmica da carreira holandesa

Fonte: Adaptada a partir de Jansen (2017), Poortman (2017) e Veerman (2017).

3.7. Bélgica

Até 2013 os militares estavam afetos no seio de cada ramo das FFAA a Corpos/Especialidades, integrados em *Filières de Métiers* (FM) agregadoras de atividades com afinidade funcional entre elas, estando alinhadas com a formação inicial do oficial. Desde então os militares passaram a estar afetos unicamente em FM.

Há que distinguir duas fases na carreira militar belga (Ministère de la Défense, 2007): a *Carrière Militaire Initiale* (CMI) e *Continuée* (CMC). A primeira inicia-se com a formação inicial no EESPUM e prolonga-se até ao posto OF2. Dá-se então o *Processus d'Orientation* em que há um acordo mútuo entre as FFAA e o militar de continuação da

carreira a partir dos postos de oficial superior ou desvinculação do serviço. Na CMC um oficial pode integrar *Pôles de Compétence* (PC)[21]. Existem assim, várias tipologias de carreira materializadas em FM e PC, centradas nas suas competências, podendo haver transferências entre FM, PC e FM-PC. Na Bélgica vigora assim, um desenho de carreira paralela assente num portefólio de competências, não havendo postos máximos com base nos Corpos/Especialidades ou FM.

Existe formação obrigatória para transição de OF1-OF2 e OF2-OF3[22] mas não para oficial general. No entanto, na prática é necessária também a frequência de curso superior de terceiro ciclo[23] para integração numa PC e de quarto ciclo[24] para assumir funções de direção de alto nível ou desempenhar cargos internacionais (Dubois e Humfryes, 2017). Embora não haja progressão horizontal totalmente equivalente ao modelo nacional, qualquer militar belga pode recusar uma promoção, decisão que é irrevogável (Ministère de la Défense, 2007). A dinâmica da carreira belga está representada na Figura 8.

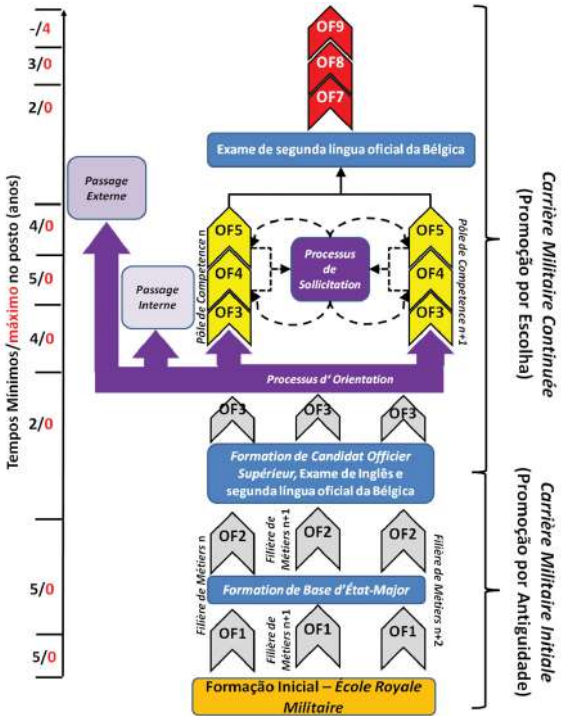


Figura 8 - Dinâmica da carreira belga

Fonte: Adaptado a partir de Dubois e Humfryes (2017).

[21] Os PC são: *Analyse et exploitation du renseignement et sécurité, Budget et finances, Gestion des ressources humaines et organisations, Gestion des ressources matérielles et de l'infrastructure, Image et relations publiques, Opérations "joint and combined", Affaires politiques et militaires, Milieu et prévention e Gestion générale* (Ministère de la Défense, 2013).

[22] Respetivamente a *Formation de Base d'État-Major* e a *Formation de Candidat Officier Supérieur.*

[23] O *Cursus Supérieur D'État-Major* **ou o** *Cursus Supérieur D'Administrateur Militaire* a que se candidatam OF3 e OF4 e equivalentes ao CEMC português.

[24] *Haute Études de la Défense* frequentados por OF5 ou OF4 com antiguidade mínima de três anos.

3.8. Estados Unidos da América

Os ramos das FFAA articulam-se em especialidades, existindo diversas tipologias de carreira através de 150 perfis agrupados em 23 áreas de carreira ou áreas funcionais (AF) (Department of Defense, 2017). Após a formação inicial o oficial envereda numa especialidade mas, a partir de OF2 através do *Voluntary Transfer Incentive Program* (VTIP), pode requerer uma transferência entre especialidades numa mesma AF ou mesmo entre AF (Department of the Army, 2014, p.10). Não estão definidos postos máximos para as AF/especialidades, mas verifica-se que na prática privilegia-se um percurso profissional de carácter operacional (LeMasters, 2017). Trata-se, portanto, de um desenho de carreira paralelo.

Para a promoção a OF6 é também necessário o reconhecimento por um *board* do oficial como *Joint Qualified* através de curso e desempenho de cargo de carácter conjunto. Embora não exista a figura de progressão horizontal pode haver a recusa por parte do oficial da promoção, acarretando possíveis consequências dos mecanismos *Up-or-Out* instituídos, relacionados com o tempo máximo no posto. A dinâmica da carreira norte-americana está representada na Figura 9.

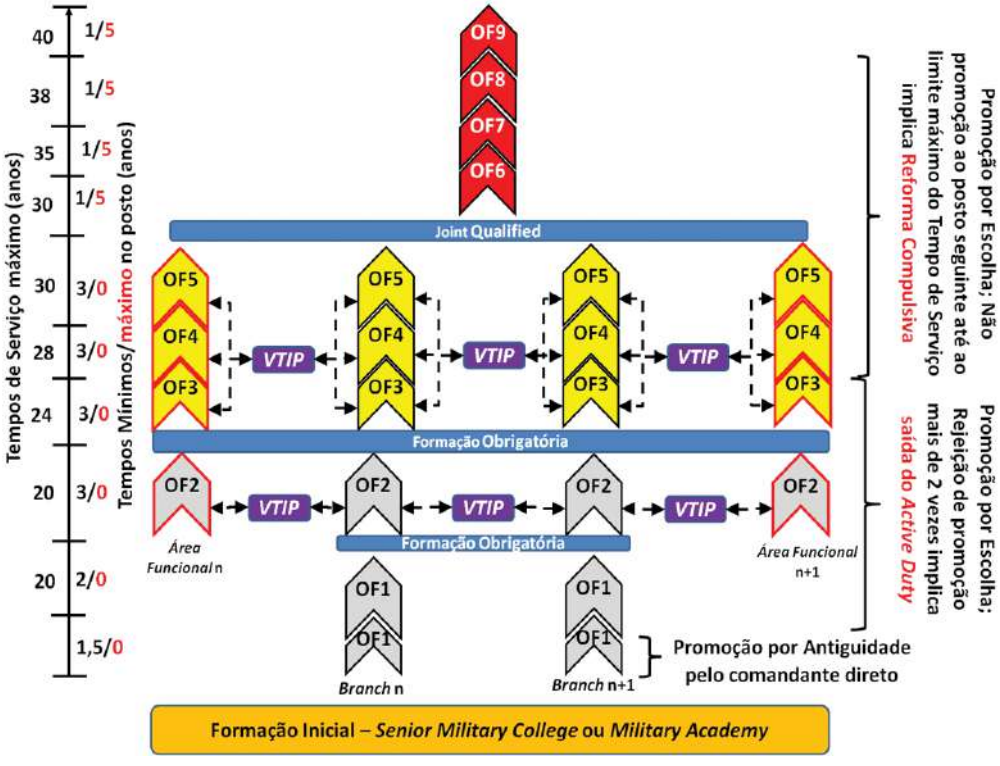


Figura 9 – Dinâmica da carreira norte-americana

Fonte: Adaptada a partir de House of Representatives (2011).

4. Os mecanismos reguladores nas estruturas das carreiras dos oficiais dos quadros permanentes

4.1. Portugal

O Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (MDN, 2016) estrutura a avaliação de mérito global dos militares como um processo misto de combinação de métodos avaliativos quantitativos e qualitativos. Assim, do ponto de vista quantitativo, integra para além da avaliação individual outros elementos, os quais são objeto de uma ponderação quantitativa. No domínio qualitativo o diploma supracitado contempla a avaliação do potencial e a possibilidade do militar avaliado poder pronunciar-se sobre a orientação da sua carreira. Não obstante, o processo é essencialmente de índole quantitativa.

As colocações são determinadas centralmente pelos órgãos superiores do ramo, no entanto, as nomeações para o cargo específico variam consoante o ramo. Enquanto no Exército estas são feitas pelos comandantes das Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (U/E/O), na Marinha/Força Aérea são por norma deliberadas pelos órgãos superiores de administração de pessoal. O desenvolvimento da carreira militar implica, portanto, uma perspetiva essencialmente estrutural, ou seja, uma carreira amplamente organizacional.

A passagem obrigatória para a situação de reserva decorre da definição de idades máximas por posto, mas não por QE, estando a reforma por limite de idade fixada uniformemente nos 65 anos. Apesar de essencialmente *Up-and-Stay*, a carreira nacional integra alguns elementos característicos do sistema *Up-or-Out*, como a exclusão de promoção devida à ultrapassagem por períodos dois, três ou quatro anos, consoante o posto a que se refere. Trata-se, portanto, de um sistema *Mixed*.

4.2. Espanha

As avaliações para a promoção são realizadas por órgãos/juntas de avaliação, sendo essencialmente quantitativas através da aplicação de coeficientes de ponderação. As nomeações para cargos são centralizadas nos órgãos de administração de recursos humanos de cada ramo. Por norma são nomeações por escolha e antiguidade[25], mas podem ser por oferecimento/candidatura ou *concurso de méritos* (Jefatura del Estado, 2007a). As vagas são publicadas anualmente, estando definidos tempos mínimos e máximos de permanência nos cargos (Ministerio de Defensa, 2011). O desenvolvimento da carreira militar espanhola é predominantemente organizacional.

Os oficiais são excluídos da promoção se excederem o número máximo de *ciclos* definido. Se foram considerados pelas juntas de avaliação não aptos à promoção mais de duas vezes, são excluídos de promoção definitivamente mantendo-se no mesmo posto até à idade de passagem à situação de reserva (Ministerio de Defensa, 2009a). Não há limites de idade nem tempos de permanência máximos definidos para cada posto. Os oficiais de carreira com 61

[25] Respetivamente *libre designación e provisión por antigüedad*.

anos de idade, independentemente do Corpo a que pertencem, passam automaticamente para a situação de reserva e com 65 anos para a reforma. A carreira espanhola é assim mista, embora, predominantemente, *Up-and-Stay*.

4.3. França

O processo avaliativo anual dos oficiais inicia-se com uma entrevista com o primeiro avaliador, estabelecendo-se objetivos claros, quantificáveis e exequíveis a executar (État-Major des Armées, 2013). A avaliação do desempenho do oficial é globalmente qualitativa sem ponderação matemática dos vários parâmetros. A nomeação para os cargos é feita de forma centralizada pelos Órgãos de Administração de Pessoal dos ramos, embora haja a possibilidade de ligação com um gestor de carreira (Queffelec, 2017) e estando definidas iniciativas de orientação de carreira no quarto ano de permanência nos postos OF2-OF5 (Ministère de la Défense, 2015, p.29). O desenvolvimento da carreira militar francesa é portanto predominantemente organizacional mas com mecanismos que permitem uma maior aproximação ao modelo proteano.

A reforma direta é atingida aos 60 para oficiais generais e 59 anos para os restantes (Queffelec, 2017). No entanto, os limites de idades são superiores para algumas especialidades de cariz mais técnico. Em França vigora um sistema essencialmente *Up-and-Stay*.

4.4. Itália

Os oficiais são avaliados anualmente por três avaliadores da sua cadeia de comando, combinando uma apreciação qualitativa e quantitativa (Stasolla, 2017). As promoções são deliberadas por comissões, que nos processos de promoção por escolha, ordenam os oficiais apreciados após pontuação do mérito individual. As colocações dos oficiais são determinadas centralmente pela estrutura superior do ramo, cabendo então ao comandante de unidade/base atribuir o cargo a desempenhar consoante as respetivas competências (Stasolla, 2017). O desenvolvimento da carreira militar italiana é, portanto, amplamente organizacional.

Estão definidos para cada Corpo/Arma os efetivos máximos de cada posto, bem como a composição de *ciclos* para promoção por escolha[26]. Estão definidas idades máximas consoante o posto e Corpo/Arma[27], visando o direito a pensão de reforma. Em Itália pode-se considerar que vigora um sistema *Up-and-Stay*.

[26] Por exemplo, para o posto OF5 do *Corpo di Stato Maggiore* da Marinha, está definido um *ciclo* de quatro anos, ocorrendo cinco promoções no segundo, terceiro e quarto ano (Presidente della Repubblica, 2016).

[27] De realçar que os de cariz técnico-logístico têm uma longevidade superior, embora não alcancem os postos cimeiros da hierarquia.

4.5. Alemanha

A avaliação individual é bienal consistindo numa apreciação qualitativa do seu potencial, focando resultados e observação comportamental. Esta avaliação influi na orientação para o próximo cargo a ser desempenhado e na ordenação para promoção ao posto superior.

Por norma, a nomeação para cargos decorre de uma decisão centralizada dos órgãos de administração de recursos humanos de cada ramo e, também aqui, a frequência do Curso de Estado-Maior Avançado é valorizada. De facto, um oficial da especialidade de Polícia Militar habilitado com o *Lehrgang Generalstab*, pode em teoria assumir o comando de batalhões de outra especialidade, mas por uma questão de percurso profissional e senso comum esta situação na prática não ocorre (Taube, 2017). Existe um gestor de carreira com quem o oficial se pode relacionar tendo em vista o desenvolvimento da sua carreira. O desenvolvimento da carreira militar alemã é, portanto, predominantemente organizacional.

A exclusão de promoção não obriga a uma desvinculação compulsiva do serviço. Estão definidos limites de idade consoante o posto, a partir das quais ocorre a passagem para a situação de reforma. O sistema alemão é assim *Up-and-Stay*.

4.6. Países Baixos

Anualmente há um *assessment* do desempenho no cargo e oficializado através de um sistema informático[28], havendo uma avaliação formal essencialmente descritiva pelo menos uma vez em cada posto (Veerman, 2017). A carreira militar dos oficiais holandeses é encarada como um contrato a prazo, não havendo exatamente QP, mas sim oficiais que conseguem prolongar a sua carreira até à idade de reforma. Por conseguinte, vigora um sistema *Up-or-Out*. Desta forma, maximiza-se o mérito dos oficiais permitindo-se-lhes avançar sucessivamente para as diversas fases do FPS. Os oficiais que conseguem transitar para a FPS3 são agrupados em duas categorias (Poortman, 2017), na primeira das quais[29] a nomeação para os cargos é deliberada por uma comissão que foca logo os cargos a desempenhar para alcançar o posto máximo. Os restantes cargos estão disponíveis para candidatura no *PeopleSoft*, sendo este processo conduzido em estreita colaboração com o *Career Coach* do oficial (Veerman, 2017). Isto permite classificar o modelo vigente nos Países Baixos de proteano. A reforma direta é atingida atualmente aos 58 anos, embora esteja em curso um aumento para 62.

4.7. Bélgica

Os militares são avaliados anualmente relativamente ao grau de realização dos objetivos decorrentes do descritivo de função associado a cada cargo, não havendo uma ponderação matemática multicritério.

[28] *PeopleSoft*.

[29] Que integra os oficiais considerados de maior potencial.

O *Processus d'Orientation* antecede a CMC em três anos antes da promoção prevista a OF3. Um comité de seleção propõe a transferência para a CMC, *passage interne*[30] ou *passage externe*[31], podendo o oficial expressar a sua preferência em termos de FM/PC e função. Se o militar não aceitar são feitas mais duas propostas, e caso a última não seja aceite, o oficial passa automaticamente para a *passage externe* (Ministère de la Défense, 2007). A nomeação para cargos é feita de forma centralizada na estrutura superior dos ramos através das FM e PC, embora nos postos de OF4 e OF5 os oficiais possam candidatar-se, através do *Processus de Sollicitation*, a determinados cargos. O modelo belga é deste modo predominantemente proteano.

Os oficiais que não sejam promovidos após sete apreciações pelo comité de promoções mantêm o seu posto até à passagem à reforma. Não está definida idade máxima nem tempo máximo no posto, mas a CMI deve terminar até aos 46 anos. O sistema belga é assim, *Up-and-Stay*.

4.8. Estados Unidos da América

A avaliação de desempenho é fundamentalmente qualitativa, referindo-se ao período de ocupação de um cargo, iniciando-se pela comunicação dos objetivos aos oficiais pelos respetivos comandantes diretos seguida de um rigoroso processo contínuo/periódico de *counselling* periódico. As nomeações/colocações são centralizadas nos órgãos superiores dos ramos mas garantindo a ligação com os oficiais através dos gestores de carreira, que desde o início começam a redirecionar os oficiais para um percurso profissional específico, auxiliando-os no melhoramento do seu desempenho e na tomada de opções profissionais (Department of the Army, 2014, p.2). O modelo norte-americano é desta forma predominantemente proteano.

Critérios como sendo definidos tempos de serviço máximos para atingir determinados postos e o número máximo de rejeição para promoção, acima dos quais dá-se a saída automática das FFAA substanciam um sistema *Up-or-Out*. No entanto, há a possibilidade de uma Comissão selecionar alguns oficiais para prolongar a carreira (Kapp, 2013, p.12; House of Representatives, 2011, p.267). A passagem automática para a reforma dá-se aos 62 anos de idade para postos inferiores a OF6 e 64 anos acima deste.

5. Opções de reestruturação das carreiras dos oficiais dos quadros permanentes

5.1. Geração do modelo inicial

O modelo inicial de estrutura de carreira inspirou-se nas lógicas presentes na maioria dos países ocidentais analisados na definição de tipologias de carreiras não limitadas a Classes/QE. A finalidade é permitir canalizar o potencial dos oficiais para determinadas áreas profissionais ao mesmo tempo que permitem uma consolidação de carreira durante a

[30] Transferência do militar para o estatuto de agente do Estado no seio da Defesa.

[31] Desvinculação das FFAA.

transição de OF2-OF3[32]. Face ao exposto, delineou-se uma estrutura de carreira articulada em três fases:

- Carreira Inicial: desde o final da formação inicial durante as subcategorias de capitães e oficiais subalternos. Nesta fase o militar desempenha diversas funções/cargos agregadas inteiramente ao seu QE, materializando um desenho de carreira em linha. Esta fase termina com alocação de cada oficial a uma AF[33] (Quadro 1) e, especificamente, a um Perfil de Competência, após um processo combinado de avaliação das potencialidades do militar, suas aspirações individuais e confronto com as necessidades organizacionais.
- Carreira Intermédia: durante a subcategoria de oficial superior. Inicia-se com o desempenho de funções no Perfil de Competência atribuído ao militar, após um processo de orientação que combina as necessidades das FFAA, avaliação das competências do oficial e as suas aspirações pessoais. No entanto, durante esta fase, o oficial pode sempre solicitar a transferência de Perfil de Competência ou mesmo de AF, com base em competências demonstradas e adquiridas[34], materializando um desenho de carreira em linha.
- Carreira Superior: durante a subcategoria de oficial general. Esta fase apenas pode ser alcançada pelos militares que seguem determinadas AF[35], estando a progressão vertical de determinadas AF limitada a OF5. O desenho de carreira vigente é em linha.

Neste modelo inicial, a progressão vertical nas AF que dão acesso à Carreira Superior é mais célere de forma a obter um corpo de oficiais mais vigoroso. Em contrapartida, os atuais mecanismos de exclusão de promoção apenas estão previstos para estas AF. Por outro lado, nas AF de carácter mais técnico são mais prolongadas aumentando os respetivos limites de idade. Considera-se também que os limites de idade devem ser definidos não só em função do posto mas também das AF. O modelo também indagou a reação à definição de QE comuns a vários ramos visando a mitigação de duplicações em termos de formação e emprego.

[32] Indo assim ao encontro das principais teorias que relacionam opções de carreira com estados de desenvolvimento da vida pessoal.

[33] Cujas condições de acesso estão resumidas no Quadro 1.

[34] Como por exemplo a frequência de cursos de ensino superior a título individual.

[35] AF de Comando e Operações e de Estado-Maior. Os quantitativos atuais de cargos destinados oficiais generais mantêm-se, mas são desempenhados apenas por oficiais destas AF, que são assistidos tecnicamente pelos oficiais das restantes AF.

Quadro 1 – Caracterização de Áreas Funcionais

Área Funcional	Perfil de Competência	Foco das Atividades	QE/condições de acesso
Comando e Operações	Operações Navais*	Comando de navios**	Marinha
	Operações Anfíbias*	**	Fuzileiros
	Operações Terrestres/ Aeroterrestres*	**	Infantaria, Artilharia, Cavalaria, Engenharia Militar e Transmissões
	Operações Aéreas*	Pilotagem de aeronaves**	Pilotos Aviadores
Estado-Maior	Operações Conjuntas e Combinadas*	Planeamento de operações aos níveis operacional e tático (comando de componente) e planeamento e direção de treino operacional conjunto	Todos os QE
	Planeamento Estratégico*	Planeamento, organização e gestão de projetos de edificação de capacidades, prospetiva estratégica militar, planeamento de forças e de recursos	
Gestão e Apoio	Sustentação Logística	Planeamento e gestão logística ao nível tático	
	Gestão de Recursos Humanos	Planeamento e execução de atividades de obtenção e gestão de recursos humanos	
	Gestão de Recursos Materiais e Infraestruturas	Planeamento e execução de atividades de obtenção, gestão e alienação de recursos materiais e infraestruturas	
	Operações de Informação	Planeamento, gestão e coordenação de atividades de relações públicas e cooperação civil militar	
	Segurança e Informações	Planeamento, pesquisa e processamento de informações para operações militares e defesa nacional	
	Comunicações e Sistemas de Informação	Planeamento, gestão e coordenação de atividades de comunicação e sistemas de informação e de ciberdefesa	Transmissões ou Engenheiros Eletrotécnicos
	Finanças	Planeamento, organização e gestão da contabilidade e finanças militares	Administração Naval, Administração Militar ou Administração Aeronáutica

Quadro 1 – Caracterização de Áreas Funcionais (cont.)

Área Funcional	Perfil de Competência	Foco das Atividades	QE/condições de acesso
Especialistas	Engenharias	Gestão/coordenação de atividades de manutenção técnica e planeamento/elaboração de projetos de engenharia	Engenharia Militar, Transmissões, Engenheiros Navais, Material, Engenheiros Aeronáuticos, Engenheiros de Aeródromos e Engenheiros Eletrotécnicos
	Medicina	Organização e prestação de cuidados médicos e investigação científica associada	Médicos Navais, Saúde e Médicos
	Ciências sociais[1]	Desempenho de funções técnicas em áreas	Todos os QE mediante obtenção de título académico associado (nível 6 ou 7)
Ensino e Formação	Docência	Atividades de docência e de investigação científica académica	
	Formação Tática e Técnica	Planeamento, organização e implementação de ações de formação e treino	Todos os QE

* Obrigatoriedade de obtenção de aproveitamento no CEMC para permanência no Perfil de Competência

** Comando de unidades do ramo das Componentes Operacional e Fixa e funções de estado-maior coordenador aos níveis operacional e tático (comando de componente)

Em termos da gestão de carreiras, o modelo inicial é dinamizado pela nomeação dos militares diretamente para cargos/funções específicas, atendendo sempre ao desempenho de cargos obrigatórios durante as duas primeiras fases da carreira, e os quais são sumarizadas respetivamente nos Quadros 2 e 3. Este processo de nomeação é centralizado[36] exigindo a definição para cada cargo de um descritivo de função e a alocação a cada oficial de um gestor de carreira, que mantém periodicamente ligação com o militar, fazendo o interface entre as aspirações, motivações e competências do militar com as exigências/necessidades institucionais.

[36] Nos órgãos superiores de administração de recursos humanos de cada ramo e não nos comandantes das U/E/O.

Quadro 2 – Cargos obrigatórios na carreira inicial

QE ou classe	OF1	OF2
Marinha	1 ano de embarque, 500 horas de navegação	2 anos de embarque, 1000 horas de navegação
Engenheiros Navais	1 ano de embarque, 500 horas de navegação	2 anos de embarque, 1000 horas de navegação, 2 anos de exercício de função de conteúdo técnico na área logística
Administração Naval	4 anos de funções específicas, dos quais 2 na área de finanças	
Fuzileiros	2 anos de comando de Pelotão, 1 ano como imediato de Unidade de Escalão Companhia (UEC), 1 ano como formador	2 anos Comandante (Cmdt) de UEC, 1 ano de funções de Estado-Maior (EM) de Unidade de Escalão Batalhão (UEB), 1 ano na área de formação
Infantaria, Artilharia, Cavalaria	2 anos de comando de Pelotão, 1 ano como 2ºcomandante de UEC, 1 ano como formador	2 anos de comando de UEC, 1 ano de funções de EM de UEB, 1 ano na área de formação
Engenharia e Transmissões	2 anos Cmdt pelotão, 1 ano como 2Cmdt de UEC	2 anos Cmdt UEC, 1 ano na área de projeto
Administração Militar	1 ano de funções em UEC de apoio de serviços, 2 anos na área de finanças	1 ano na área de finanças, 1 ano de comando de UEC de apoio de serviços, 1 ano de funções técnicas específicas ou de EM na área logística
Material	2 anos Cmdt pelotão, 1 ano como 2Cmdt de UEC	2 anos de comando de UEC, 1 ano de funções de EM técnico ou na área logística
Pilotos Aviadores	2 anos de funções pilotagem, 500 horas de voo	3 anos de funções pilotagem, 1 ano de funções específicas, 400 horas de voo
Administração Aeronáutica	1 ano de funções específicas, 2 anos na área de finanças	1 ano na área de finanças, 1 ano de funções técnicas específicas
Engenheiros	4 anos na área de projeto, 2 anos de funções de EM técnico	
Medicina	Exercício exclusivo de funções específicas	

Quadro 3 - Cargos obrigatórios na carreira intermédia

Perfil de Competência	OF3	OF4	OF5
Operações Navais	3 anos de embarque, 1500 horas de navegação, 2 anos de exercício de comando, 2 anos de funções de estado-maior em comando de componente (cargos desempenhados em todo o percurso de OF3-OF5)		
Operações Anfíbias	Mínimo de 1 ano como imediato/2Cmdt de UEB, 1 ano de funções de EM	2 anos de comando de UEB, 2 anos de funções de EM em Grande Unidade ou Comando de Componente	1 ano de comando de U/E/O, 1 ano de funções de EM em Comando de Componente, 2 anos de funções de EM conjunto
Operações Terrestres			
Operações Aéreas	250 horas de voo, 2 anos de funções de EM em comando de componente	2 anos de funções de EM em comando de componente, 2 anos de comando de grupo/ esquadra, 300 horas de voo	1 ano de comando de Base ou Unidade equivalente, 1 ano de funções de Estado-Maior em comando de componente, 2 anos de funções de EM conjunto
Operações Conjuntas e Combinadas e Planeamento Estratégico	3 anos de funções de EM, dos quais 2 em Grande Unidade ou comando de componente	3 anos de funções de EM, dos quais 1 em Comando Conjunto	3 anos de funções de EM, dos quais 2 em Comando Conjunto
Especialistas	Funções específicas em U/E/O, Grandes Unidades e Comandos de Componente		
Gestão e Apoio			
Ensino Superior	Funções específicas de docência e investigação nos EESPUM		
Formação Tática/Técnica	Funções específicas de formação em Centros de Formação		

5.2. Observação e discussão dos resultados

5.2.1. Competências

75% dos oficiais do tipo A e 2/3 dos oficiais do tipo B (5/7 do total) reconheceram a importância de um percurso de cariz eminentemente operacional para alcançar o topo da hierarquia militar. A abrangência foi também apontada como competência a dotar num oficial general.

5.2.2. Desenho de carreira

50% dos oficiais do tipo A (da Marinha e Exército) defenderam acima de tudo a manutenção do atual paradigma de dependência/valorização dos QE em detrimento de AF eventualmente a constituir. No entanto, realça-se o facto que alguns QE podem incluir várias áreas profissionais, não habilitando automaticamente os seus oficiais ao desempenho cabal

de todas. Os restantes oficiais generais entrevistados revelaram concordar com a tipificação de carreiras não associadas necessariamente a QE, havendo a limitação de progressão vertical com base num determinado percurso profissional. Isto porque consideraram que dinamiza a adequada associação homem-cargo, permitindo ainda um paralelismo entre o estágio de maturidade pessoal adequado e a orientação profissional na transição de OF2-OF3. Para além disso consideraram que a reorientação profissional oferece mais oportunidades de carreira independentes do QE. Os oficiais de ambos os tipos do Exército e na Força Aérea não consideraram que a existência de QE comuns, como por exemplo nas áreas de engenharia e medicina, fosse vantajosa face às especificidades próprias de cada ramo.

5.2.3. Sistemas de diferenciação

50% dos oficiais do tipo A, da Marinha e Exército, enfatizou a limitação do posto máximo feita em função do QE. No entanto, emergiu das entrevistas aos oficiais generais do tipo B, que o princípio da igualdade de oportunidades pode estar comprometido com a existência de percursos profissionais fortemente relacionados e limitados pelos QE. Para além disso, a definição de postos máximos em função dos QE implica assumir que um oficial que tenha mérito possa ver a sua progressão vertical ser limitada. Os DP e DARH dos ramos[37] consideraram que tem sempre que ser prevista a progressão vertical até à subcategoria de oficial general de militares provenientes de QE de cariz mais técnico, embora com limitação do posto máximo.

5.2.4. Formação

Não existe consenso geral sobre qual deve ser importância da frequência do CEMC para o desenvolvimento da carreira. De facto, este curso a sua não foi encarado como essencial pelos DP e DARH dos três ramos. Para tal apontaram-se como razões principais na Marinha e Força Aérea a dificuldade de nomear oficiais com elevado potencial destas funções para frequentar o curso durante um ano, e no Exército a dúvida de se será a melhor forma de desenvolvimento de determinadas competências. Por outro lado, os oficiais de tipo B da Marinha e Força Aérea e um oficial do tipo A do Exército, consideraram a frequência do CEMC como sendo bastante importante, alargando a visão e a abrangência do oficial superior.

5.2.5. Tempos de permanência no posto

A implementação de diferentes tempos de permanência em função de AF/Perfis de Competência não foi encarada por 75% dos oficiais do Tipo A e pelo oficial do tipo B da Força Aérea como uma medida vantajosa ou de fácil execução. A principal razão prende-se com o possível desrespeito do princípio da igualdade de oportunidades, embora se deva relembrar que atualmente vigora a limitação na progressão vertical assente nos QE.

[37] Bem como o oficial general de tipo B da Força Aérea.

5.2.6. Progressão horizontal

Esta figura estatuária foi de uma forma geral considerada como vantajosa pelos oficiais generais do Exército e do tipo A da Força Aérea, na medida em que potencia o desempenho de cargos especializados, segundo uma base voluntária, sem dificultar a progressão vertical de outros oficiais. No entanto, os restantes oficiais generais consideraram que a progressão horizontal pode mesmo ser contrária ao *ethos* de um oficial, devendo o desenvolvimento da carreira ser por princípio vertical e não horizontal.

5.2.7. Mecanismos reguladores

No Exército reconheceu-se que não existem verdadeiramente mecanismos de gestão de carreira organizacionais/institucionais/formais. Mas na Marinha e Força Aérea considerou-se como sendo essencial que a nomeação dos oficiais para os cargos seja feita centralmente na Direção de Pessoal e não pelos Comandantes de U/E/O.

Na Marinha e Força Aérea privilegiaram-se os sistemas de avaliação de desempenho qualitativos em detrimento dos quantitativos, na medida em que permitem mitigar algumas incongruências/subjetividades relacionadas com médias de pontuação.

De uma forma geral, os mecanismos *Up-or-Out* vigentes foram encarados como podendo levar à saída do serviço ativo de oficiais experientes e muito qualificados, embora possam potenciar a meritocracia em detrimento da antiguidade. Anteviu-se, assim, uma orientação das convicções dos entrevistados para um sistema *Up-and-Stay*.

5.3. Validação do modelo inicial

As reações dos oficiais generais entrevistados foram díspares, no entanto, foi possível encontrar algumas tendências, especialmente quando contrapostas com as realidades dos países ocidentais alvo de análise.

Um destes aspetos diz respeito à construção de um desenho de carreira assente nas AF e a sua articulação nos perfis de competência já caracterizados no Quadro 1. Isto porque, acima de tudo, maximiza o princípio de igualdade de oportunidades, permitindo-se aos oficiais provenientes de QE cuja carreira está atualmente limitada estatutariamente a OF7, aumentar as suas oportunidades de progressão vertical. Mas segundo a mesma ótica, os tempos mínimos de permanência nos postos e limites de idades devem ser iguais, independentemente da AF.

Apesar da falta de consenso, o presente estudo indica que a frequência do CEMC deve ser valorizada ao ponto de poder ser diferenciadora dos oficiais com maior potencial. Não só devido aos seus conteúdos programáticos e finalidade abrangentes, mas também devido ao facto desta ser uma prática corrente nos países ocidentais, sendo o CEMC considerado como sendo essencial para todos os ramos. Para além disso, a não frequência do CEMC implica que o desempenho de cargos de planeamento ao nível operacional e estratégico passaria a ser realizado na modalidade de *on job training*. Há ainda que atender que o número de militares a nomear para o CEMC seria bastante mais diminuto do que o dos oficiais para o Curso de Promoção a Oficial Superior.

As entrevistas permitiram também verificar que na realidade nacional será prudente e conveniente prever a título de elevada excecionalidade a ascensão a oficial general de militares das AF de Gestão e Apoio e Especialistas, caso conjunturalmente avalie-se que as competências necessárias ao exercício de determinadas funções não sejam detidas por outros oficiais. Face aos resultados obtidos, também a existência de QE comuns tem de abandonar o modelo inicial, devido às especificidades de cada ramo das FFAA portuguesas.

Conclusões

Com esta investigação almejou-se avaliar os elementos identitários da estrutura da carreira dos oficiais das FFAA de países ocidentais, que podem melhorar o modelo português. Este OG foi substanciado pela procura de resposta a uma QC: De que modo os elementos característicos da estrutura da carreira dos oficiais em países ocidentais podem melhorar o modelo homólogo português?

Para responder a esta QC foi delineada uma estratégia de investigação qualitativa substanciada num desenho de pesquisa comparativo segundo uma metodologia de raciocínio essencialmente indutivo. Metodologicamente, focou-se, inicialmente, na interpretação de dados obtidos através da técnica de recolha documental clássica complementada por observação não participante através de entrevistas semiestruturadas dirigidas aos Adidos de Defesa para caracterizar as estruturas de carreira dos países ocidentais analisados. Com a integração dos elementos identitários das estruturas de carreira estrangeiras procedeu-se então à geração de um modelo inicial de estrutura de carreira dos oficiais dos QP portugueses. A validação deste modelo processou-se através de entrevistas semiestruturadas dirigidas a uma amostra contrastante de oficiais generais para tentar atingir uma representação expressiva do universo.

Em resposta à QD1 foram comparados os elementos identitários das estruturas da carreira dos oficiais das FFAA nacionais e dos países ocidentais analisados. Constatou-se que na Bélgica, Países Baixos, EUA, Alemanha e França o desenvolvimento das carreiras dos oficiais assenta em desenhos de carreira paralela, estando definidas várias tipologias de carreira, havendo a possibilidade nalguns casos de transitar em vários momentos da carreira. Pelo contrário nos países do Sul da Europa predominam desenhos de carreira em linha assentes fundamentalmente nos QE decorrentes da formação inicial frequentada, limitando inclusive logo à partida a progressão vertical de oficiais de alguns QE. A frequência do Curso de Estado-Maior ou ações de formação/ensino equivalentes constitui por norma em todos os ramos das FFAA da maioria da amostra, condição *sine qua non* para a ascensão futura a oficial general, emergindo Portugal como a exceção a este facto.

Para responder à QD2 foram comparados os mecanismos reguladores no desenvolvimento das carreiras nos vários modelos estudados. Verificou-se que enquanto nos EUA e Países Baixos estão implementados sistemas *Up-or-Out* puros, nos restantes países vigoram modelos *Up-and-Stay* ou *Mixed*. Constatou-se também que, excetuando Portugal, Espanha e Itália, vigoram em países ocidentais metodologias de avaliação de desempenho/mérito

qualitativa acompanhadas de sistemas efetivos de *counselling/coaching*, potenciando que o militar trace o seu próprio percurso numa perspetiva proteana.

Para compreender como é que elementos identitários dos modelos de carreira de outros países ocidentais poderiam ser adaptados para as FFAA nacionais, avaliaram-se as reações a um modelo de carreira substanciado na implementação de um desenho de carreira paralelo, assente em AF e não em QE. As posições dos oficiais generais entrevistados foram díspares. Assim, embora tenha sobressaído uma ênfase dos QE, especialmente por parte dos oficiais generais do tipo A, a orientação para diferentes tipologias de carreira independentes dos QE sob a forma de AF não foi encarada de forma negativa. No entanto, verificou-se que um desenvolvimento de carreira com predomínio da experiência operacional e de comando continua a ser encarado tendencionalmente como adequado para alcançar o topo da hierarquia das FFAA. A resposta à QD3 passa, portanto, pelo reconhecimento de que a adaptação de elementos característicos da carreira militar de outros países ocidentais em Portugal, implica uma alteração profunda de paradigma, pelo que não deve ser apressada.

Este estudo permitiu aprofundar o conhecimento acerca das estruturas de carreira, decompostas em sistemas de diferenciação e desenho de carreira, vigentes em países ocidentais e identificar de uma forma comparativa os seus elementos identitários, colmatando algumas lacunas de investigações anteriores. Para além disso, conseguiu-se identificar não os elementos estruturais inspirados em modelos de carreira militar externos que possam ser adaptados aos preceitos estatuários das FFAA nacionais, mas sim os aspetos que em outros países ocidentais são considerados essenciais a um harmonioso/eficaz desenvolvimento profissional/pessoal dos oficiais.

Face à investigação realizada, considera-se que a estrutura de carreira dos oficiais dos QP das FFAA nacionais pode ser melhorada através de uma mudança de paradigma significativo, nomeadamente a substituição da preponderância do QE por uma mentalidade de centralidade das competências adquiridas e demonstradas pelos militares. E para tal será essencial a adoção de desenhos de carreira paralela, associados ao ingresso dos oficiais no posto OF3 num perfil de competência específico integrado numa das cinco AF caracterizadas anteriormente neste artigo no Quadro 1.

Para além de uma alteração de mentalidades, a efetivação da estrutura de carreira proposta tem de ser acompanhada por uma revisão profunda dos mecanismos de gestão de carreira, permitindo uma aproximação a um modelo de cariz mais proteano. Isto consegue-se através da nomeação dos oficiais para o cargo[38] e não para a U/E/O, primazia de processos de candidatura, definição de efetivos em cada Perfil de Competência e implementação de mecanismos de *mentoring/coaching*. Também a definição de descritivos de cargos/função em todos os QO se torna premente dada a necessidade de aferir competências e potenciar a avaliação de desempenho.

[38] Acautelando sempre o desempenho dos cargos obrigatórios nas fases inicial e intermédia da carreira, tal como apresentado anteriormente nos Quadros 2 e 3.

Considera-se também, que face à importância do capital humano na realidade nacional, a exclusão de promoção deve conduzir à não efetivação da progressão vertical e não à saída automática para a situação de reserva, já que pode levar à perda de militares com mérito efetivo. Esta transição implica uma transição de um sistema misto para *Up-and-Stay*, levando a que a progressão horizontal perca algum significado pelo que deve ser suprimida.

O desenho de carreira proposto, que serve de base estrutural às recomendações supracitadas e que já foi discutido anteriormente no subcapítulo 5.3, encontra-se sumarizado, de forma esquemática, na Figura 10.

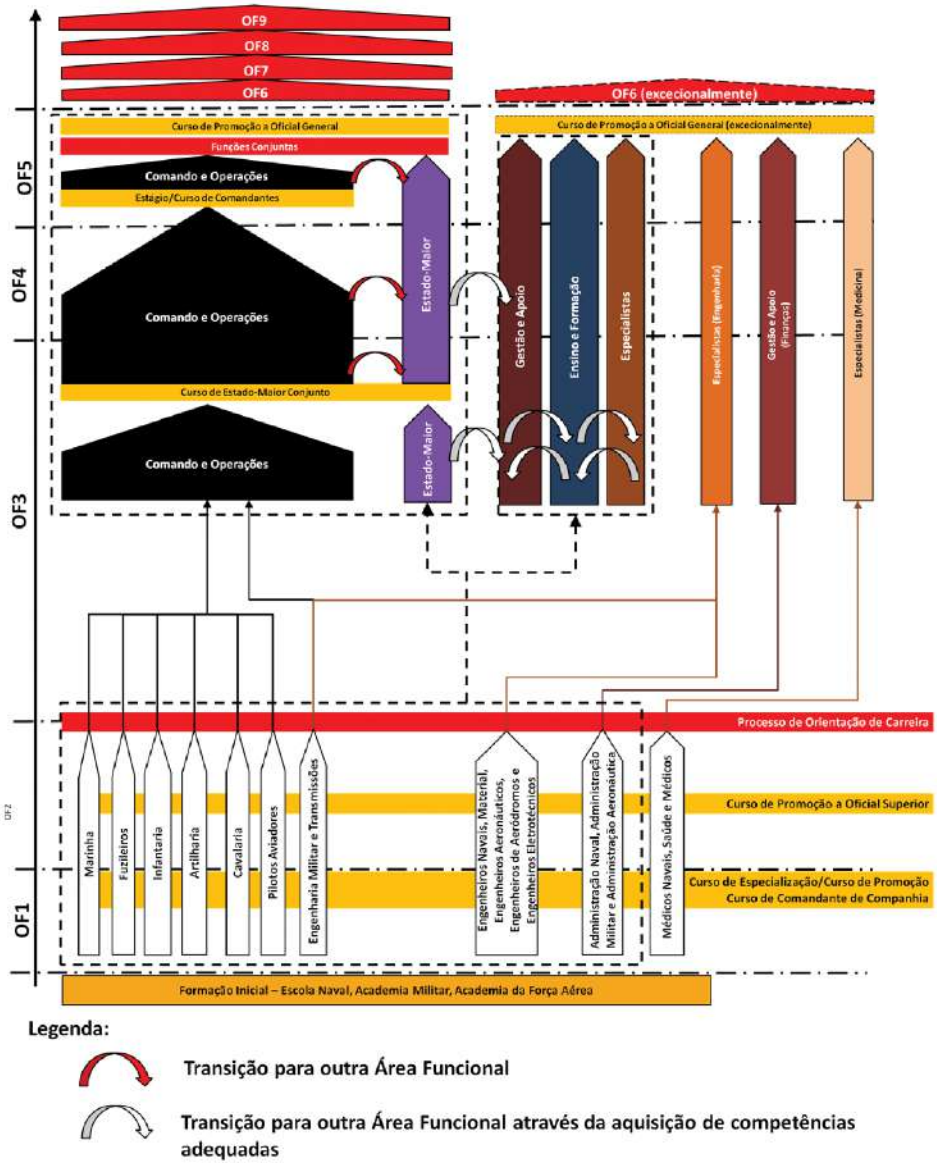


Figura 10 – Desenho de carreira proposto

A investigação apenas focou os oficiais dos QP sem prévia exigência de grau académico de ensino superior e que possam legalmente ascender a oficial general, focando-se assim, apenas alguns QE. Para além disso, não foi possível alargar, por razões de exiguidade temporal para a sua realização, a amostra de oficiais generais para validação do modelo inicial. Assim sendo, considera-se que em futuras investigações devem ser incluídos os QE não analisados[39] e alargada a amostra de validação, incluindo não só oficiais generais, mas também oficiais oriundos de todos os QE de forma a reforçar a representatividade. Também é importante desenvolver estudos semelhantes para as categorias de sargento e praça bem como analisar a possibilidade de entradas laterais em situações que exijam grande especificidade técnica.

Referências bibliográficas

Alexandre, A., 2016. *Estruturação e gestão de carreiras em países amigos e aliados. Análise comparativa das mais recentes alterações em relação ao caso português*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General. IUM.

Arthur, M.B., Hall, D.T. e Lawrence, B.S. eds., 2004. *Handbook of career theory*. Milton Keynes: Cambridge University Press.

CM, 2013. *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»*. (Resolução do Conselho de Ministros 26/2013 de 19 de abril), Lisboa: Diário da República.

Department of Defense, 2017. *Career Fields and Profiles Search*. [em linha] Today's Military. Disponível em: http://todaysmilitary.com/working/career-fields-and-profiles, [Acedido em 19 Jan. 2017].

Department of the Army, 2014. *Pamphlet 600–3: Commissioned Officer Professional Development and Career Management*. Washington: Department of the Army.

Dubois, A. e Humfryes, D., 2017. *Belgian Armed Forces Officers' Career*. Entrevistados por Paulo Ferreira [Por email]. Oeiras, 21 fevereiro 2017.

Dutra, J., 2012. *Administração de Carreiras – Uma proposta para repensar a Gestão de Pessoas*. São Paulo: Editora Atlas.

État-Major des Armées, 2013. *Relative à la notation des officiers d'active et de réserve, des aspirants et officiers volontaires de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air, du service de santé des armées, du service des essences des armées et des chefs de musique* (Instruction N° 5491/DEF/EMA/RH/PRH du 6 mai 2013), Paris: Bulletin Officiel des Armées.

Guerra, I., 2014. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e formas de uso*. 5a ed. Cascais: Principia.

[39] Técnicos superiores navais, de pessoal e secretariado, de saúde, de exploração de transmissões, de manutenção de material e de transportes, navegadores, técnicos, polícia aérea e chefes de banda de música.

Hall, D., 2002. *Careers in and out of Organizations*. Milton Keynes: Sage Publications.

House of Representatives, 2011. *Armed Forces* (Title 10 of the United States Code, as amended through January 7, 2011), Washington: United States Government Publishing Office.

Huntington, S., 1999. *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.

Jansen, T., 2017. *Dutch Armed Forces Officers' Career*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Por email]. Oeiras, 15 janeiro 2017.

Jefatura del Estado, 2007a. *De la carrera militar* (Ley 39/2007, de 19 de noviembre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Jefatura del Estado, 2007b. *Estatuto Básico del Empleado Público* (Ley 7/2007, de 12 de abril), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Kapp, L., 2013. *Military Officer Personnel Management: Key Concepts and Statutory Provisions*. Congressional Research Service.

LeMasters, G., 2017. *American Armed Forces Officers' Career*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Presencialmente]. Lisboa, 27 fevereiro 2017.

MDN, 2015. *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (Decreto-Lei 90/2015 de 29 de maio), Lisboa: Diário da República.

MDN, 2016. *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas* (Portaria 301/2016 de 30 de novembro), Lisboa: Diário da República.

Ministère de la Défense, 2007. *Loi fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées* (Loi du 28 février 2007), Bruxelles: Sénat de Belgique.

Ministère de la Défense, 2008a. *Portant statut particulier des corps des officiers de l'air, des officiers mécaniciens de l'air et des officiers des bases de l'air* (Décret no 2008-943 du 12 septembre 2008), Paris: Journal Officiel de la République Française.

Ministère de la Défense, 2008b. *Portant statut particulier des corps des officiers de marine et des officiers spécialisés de la marine* (Décret no 2008-938 du 12 septembre 2008), Paris: Journal Officiel de la République Française.

Ministère de la Défense, 2008c. *Portant statut particulier du corps des officiers des armes de l'armée de terre* (Décret no 2008-940, du 12 septembre 2008), Paris: Journal Officiel de la République Française.

Ministère de la Défense, 2015. *Cursus de carrière des officier de la marine* (Note No 0-6100-2015/DEF/DPMM/PRH/NP, du 10 juillet 2015), Paris: Direction du Personnel Militaire de la Marine.

Ministerio de Defensa, 2009a. *Por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería* (Real Decreto 168/2009, de 13 de febrero), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio de Defensa, 2009b. *Por la que se establece el tiempo mínimo de servicios y el de permanencia en determinado tipo de destinos necesarios para el ascenso* (Orden Ministerial 19/2009), de 24 de abril, Madrid: Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa, 2010. *Por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción y de ordenación de la enseñanza de formación en las Fuerzas Armadas* (Real Decreto 35/2010, de 15 de enero), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio de Defensa, 2011. *Por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal militar profesional* (Real Decreto 456/2011, de 1 de abril), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Moura, R., 2014. *Reestruturação de Carreira dos Oficiais dos Quadros Permanentes das Forças Armadas Portuguesas. Análise comparativa com Países Aliados e Amigos no âmbito da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto. IESM.

NATO, 2010. *NATO codes for grades of military personnel*. Brussels: NATO Standardization Agency.

Poortman, M., 2017. *Dutch Armed Forces Officers' Career*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Por email]. Oeiras, 3 março 2017.

Presidente della Repubblica, 2010. *Codice dell'ordinamento militare* (Decreto Legislativo n.66, 15 marzo 2010), Roma: La Gazzetta Ufficiale.

Presidente della Repubblica, 2016. *Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244* (Decreto Legislativo n.91, 26 aprile 2016), Roma: La Gazzetta Ufficiale.

Queffelec, C., 2017. *French Armed Forces Officers' Career*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Presencialmente]. Lisboa, 27 fevereiro 2017.

Rodrigues, V., 2015. *Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico*. Competências Nucleares. Cadernos do IESM. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Rosenbaum, J., 2004. Organization career systems and employee misperceptions. In: *Handbook of career theory*. Milton Keynes, pp.329–353.

Santos, L., 2014. *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*. Cadernos do IESM. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Schein, E., 1978. *Career Dynamics: matching individual and organizational needs*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Stasolla, A., 2017. *Officer's Career Design in Italy*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Por email]. Oeiras, 15 janeiro 2017.

Taube, B., 2017. *German Armed Forces Officers' Career*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Presencialmente]. Lisboa, 01 março 2017.

Thie, H. e Brown, R., 1994. *Future Career Management Systems for U.S. Military Officers*. Santa Monica: Rand.

Veerman, L., 2017. *Dutch Armed Forces Officers' Career*. Entrevistado por Paulo Ferreira [Por email]. Oeiras, 02 fevereiro 2017.

Article received in September 2017 and accepted for publication in October 2017

MILITARY CAREER STRUCTURES IN WESTERN COUNTRIES. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE OFFICER CATEGORY[1]

ESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA MILITAR EM PAÍSES OCIDENTAIS. ANÁLISE COMPARATIVA AO NÍVEL DA CATEGORIA DE OFICIAL

Paulo Jorge da Silva Ferreira
Engineering Major
Bachelor of Military Engineering by the Military Academy
Logistics' Area Coordinator in the Army's Staff
1149-065 Lisbon
eme@mail.exercito.pt

Abstract

This research aims to ascertain the defining elements of officer career structures in western countries that may be used to improve the Portuguese model. The object of study is the careers of military officers, specifically officers who become Career Personnel after completing an academic degree at a Military University, and who are statutorily qualified to become flag officers. The methodology used relied on a comparative research design based on the interpretation of data collected using traditional documentary research combined with semi-structured interviews.

The research uncovered some differences in mentality between southern European countries and other western countries, with career designs based on Specialties being more prevalent in the first. In addition, Portugal is the only country where the General Staff Course is not considered essential for promotion to flag rank. The research found that the career structure of Portuguese officers can be improved by adopting competencybased career designs rather than Specialtiesbased ones, which resulted in recommendations to restructure the career model in force, although further studies on career management are required.

Keywords: Career Structure, Career Design, Skills.

How to cite this paper: Ferreira, P., 2017. Military career structures in western countries. Comparative analysis of the officer category. *Revista de Ciências Militares*, November, V (2), pp. 249-282.
Available at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Article based on the individual research work undertaken in the Joint General Staff Course of 2016 2017. The defence took place in July 2017 at the Military University Institute.

Resumo

A presente investigação almeja avaliar os elementos identitários da estrutura da carreira dos oficiais das Forças Armadas de países ocidentais, que podem melhorar o modelo português. O objeto de estudo é a carreira dos oficiais das Forças Armadas, focando-se nos oficiais que ingressam nos Quadros Permanentes após a frequência de curso superior em Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário Militar, e que possam estatutariamente ascender a oficial general. Metodologicamente, materializa-se um desenho de pesquisa comparativo, assente na interpretação de dados recolhidos por pesquisa documental clássica e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa demonstra haver uma mentalidade distinta entre os países da Europa meridional e os restantes países ocidentais, com enfatização nos primeiros de desenhos de carreira assentes nos Quadros Especiais. Para além disso, verifica-se que apenas em Portugal a frequência do Curso de Estado-Maior não é encarada como sendo essencial para uma futura ascensão à subcategoria de oficial general. A investigação conclui que a estrutura de carreira dos oficiais nacionais pode ser melhorada, com a adoção de desenhos de carreira centrados nas competências e não nos Quadros Especiais, pelo que culmina em recomendações para reestruturação de carreiras e também, com um maior detalhe relativo à gestão de carreiras.

Palavras-chave: *Estrutura de Carreira, Desenho de Carreira, Competências.*

Introduction

In the beginning of the current decade, Portugal was forced to request international financial assistance. Concurrently, the military underwent a structural reform[2], which involved adjusting the defence spending ratio to 1.1% of the Gross Domestic Product (GDP), resizing the Armed Force (AAFF) staff, and reviewing the main applicable legal instruments, including the Statute of the Armed Forces Military Personnel, (EMFAR) which was revised by Decree-Law No. 90/2015 of May 29, restructuring the military career.

However, the Arab Spring, the resurgence of the Islamic State, the Ukrainian crisis, and the migrant issue changed the geopolitical framework, with direct implications for defence and security. The North Atlantic Treaty Organization (NATO) reflected on these issues at its 2014 Wales Summit, where it was agreed that countries with defence expenditures under 2% of the GDP should reach that mark within a decade.

With the Wales summit and the recently enacted EMFAR, the weight of staff expenditures in the budget of the three branches of the AAFF will launch a new discussion about

[2] The reform known as "Defence 2020" defined a new National Defence model that envisaged a more modern, more operational, and more sustainable Armed Forces, supported by a coherent organised conceptual and legislative framework, with optimised resources and clear increases in structure efficiency (CM, 2013).

the restructuring of officer careers. Therefore, the new elements must be analysed and compared to other military realities in order to identify lines of action to streamline future restructurings.

The object of this research is the career of Armed Forces officers, and the research was geographically delimited to western countries[3] with NATO membership and Defence Attachés in an accredited embassy in Portugal. The research focuses on the career structure of career personnel (CP) officers on active duty in the organisational structure of the AAFF[4] and similar institutions in the sample of countries analysed. Furthermore, the research focuses only on Specialty (S) officers who become CP after completing a degree in a Public Higher Military Studies Institution [Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário Militar] (EESPUM) for which a previous academic degree was not required, and who can statutorily be promoted to flag officer. Thus, the sample consists of: Portugal, Spain, France, Italy, the Netherlands, Belgium, Germany, and the United States.

The general objective (GO) of the research is to evaluate the key elements in the career structure of AAFF officers in western countries that could be used to improve the Portuguese model. The following specific objectives (SO) were defined to operationalise the GO:

SO1 – To analyse the career structure of AAFF officers in Portugal and in other western countries;

SO2 – To analyse how the mechanisms that regulate the careers of AAFF officers in Portugal and in other western countries influence career progression;

SO3 – To assess alternative ways of restructuring the careers of Portuguese AAFF officers.

The research used a largely inductive method based on a qualitative research strategy and a comparative research design. Research shows that southern European countries prefer career designs based on S. Thus, the research revealed that the Portuguese officer career structure can be improved by radically changing the paradigm, notably through the adoption of competency-based career designs.

This paper is organised in four parts. It begins by outlining the conceptual framework and explaining the methodology used. In parts two and three, the career structures of AAFF officers and the impact of regulatory mechanisms on career development in the different models used in western countries are analysed. In part four, the alternative ways of restructuring the Portuguese military career are assessed. The paper ends by presenting conclusions, including a proposal for a career structure model for Portuguese CP officers.

[3] For Huntington, the west includes part of Europe, North America, Australia, and New Zealand.

[4] With the exception of military law enforcement and coast guards.

1. Literature review

1.1 Research problem

To achieve the GO, the following Research Question (RQ) was formulated: How can the defining elements of the officer career structure in other western countries improve the Portuguese model?

This RQ led to three Subsidiary Questions (SQ):

SQ1 – What are the defining elements of the career designs in force in the Portuguese AAFF and in the AAFF of other western countries?

SQ2 – What are the main regulatory mechanisms of the officer career in the Portuguese AAFF and in the AAFF of other western countries?

SQ3 – How can the structural and regulatory elements of the career models of AAFF officers in other western countries be adapted to the Portuguese military career structure?

1.2. State-of-the-art

Over recent years, two comparative studies were conducted on the military careers of national and foreign military officers. One of these studies (Moura, 2014) broadly compared the career models of CP officers in the Portuguese AAFF and in the AAFF of allied countries according to three dimensions: Career Management and Professional Development Policies, Training and Qualification, and Evaluation Systems. Another particularly noteworthy study, in light of the new EMFAR, compared the career management mechanisms used in friendly countries with the Portuguese model (Alexandre, 2016). The study proposed several measures, including a performance evaluation system that would involve various bodies and mentoring mechanisms. Prior research has either focused on structuring, planning, and managing the careers of AAFF officers as a whole, or on specific dimensions. Therefore, the CP officer career structure and the main regulatory mechanisms[5] that influence it were not investigated specifically, nor in-depth.

1.3. Conceptual framework

1.3.1. Career

The term "career" can be defined as the "evolving sequence of a person's work experiences over time" (Arthur, Hall, and Lawrence, 2004, p.8). Schein argues that career development is the "interaction of the individual and the organisation over time" (1978, p.2). Thus, the motivations, skills, and competencies of individuals within an organisation are constantly changing, and the organisation also has to adapt cyclically to external constraints. Schein

[5] There is no legal definition for what constitutes a regulatory mechanism for careers. However, the wording of Article 126 of the EMFAR implies that it is a statuary career management measure devised to harmonise the needs of the AAFF with the skills and interests of military personnel.

asserts, then, that career consolidation takes place between what he calls the 30 year-crisis and mid-life crisis (1978, cited in Dutra, p. 36). Therefore, it can be inferred that career consolidation usually occurs between 30-40 years of age.

According to Rosenbaum, the dialectic between the individual and organisational levels in career development can be summed up in two stances (2004, p.329):

- Individualistic: individuals are the main agents determining their job progress;
- Structural: individual careers in organisations are structured according to the vacancies available and the policies in place.

These two models can be seen as opposing poles of the career development spectrum, and are based on the concepts of protean and organisational careers[6].

In military institutions, career development models can be divided into four types (Thie and Brown, 1994, pp.78–82):

- Up-or-Out: Entry at the start of the military career and forced or induced separation on the basis of regulatory mechanisms such as age, length of service, or failure to progress in grade. Used when the objective is a young and vigorous officer corps.
- Up-and-Stay: Entry at the start of the military career and continuation regardless of vertical progression.
- In-and-Out: Lateral entry and exit at multiple points in careers.
- Mixed.

1.3.2. Career structure

Career development consists of the practical aspects of a dynamic process that sets in motion a more static base, career structure, through management mechanisms/regulators. According to Dutra (2012, pp.71–81), career structure includes two components that interact with one another:

- Enhancement/differentiation system: adding value to the different types of jobs and different levels of training;
- Career Design: A logical sequence of positions/posts that can take many forms[7].

[6] According to Hall (2002), protean careers are based on a philosophy of individual creation in which career progression choices are made by individuals, while organisational careers are fully managed by the organisation through directives/policies and the functional/temporal expectations of individuals.

[7] Linear career paths (in which each step corresponds to a specific set of responsibilities and duties, with the top positions in the career being reserved for administration/managerial positions, which are not accessible to technical careers); network career paths (each position corresponds to several options, allowing a person to choose their own career path); and parallel career paths (there is a predetermined sequence of positions that can be filled by a person in an organisation, which is geared towards professional/technical and/or managerial paths, where the highest remuneration levels are guaranteed in both directions).

1.3.3. Competency

Competency can be described as "(...) having both the knowledge and the behavioural skills to act appropriately" (Santos, 2014, p.20). Boyatzis (cited in Rodrigues, 2015, p.13) offers a broader conception, defining competency as "the set of attributes of a person that leads to an effective or superior performance, that is, their characteristics, motives, traits, skills, self-image, or body of knowledge" .

2. Research methodology

The research used an inductive method that involves the analysis of the variables that comprise the career structures of CP officers in western countries. Figure 1 shows the relationship between those variables.

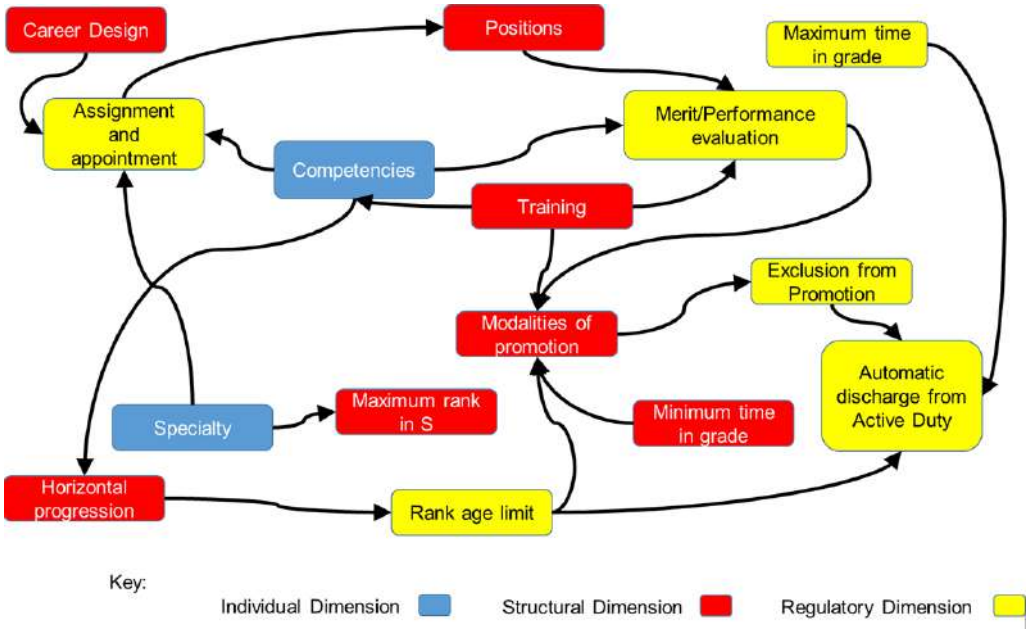


Figure 1 – Relationship between variables

Training, maximum time in grade, S, and career design are independent variables, while automatic discharge from active duty and maximum grade are pure dependent variables. The remaining are intervening variables.

The investigation concludes with the answer to a RQ supported by three SQ, and with the proposal of measures to restructure the military career in Portugal. To answer these SQ, it was necessary to interpret data on the elements that characterise or identify the careers of CP officers in Portugal and other western countries.

The career structures of CP officers from western countries have been characterised using a traditional method of data collection - documentary research. To complement this research, data were collected using non-participant observation, through semi-structured interviews conducted with defence attachés accredited in Portugal. This analysis enabled the development of a career structure model based on the careers of Portuguese AAFF officers combined with elements from other countries.

The model was then tested using non-participant observation through semi-structured in-depth interviews. Multiple-case sampling was used to ensure representativeness, specifically by contrasting "[...] at least 2 cases from each group of relevance to the research object" (Guerra, 2014, p.45). Thus, the sample consisted of two types of flag officers from each branch of the AAFF: one officer whose S requires an OF-9 grade[8], and one whose original S limits vertical progression to the OF-7 grade, referred to as, respectively, type A and type B officers. Thus, the Type A flag officers subcategory included the Head of the Resources Division of the Armed Forces General Staff, the Personnel Directors of the Navy and the Air Force (PD), and the Director of Human Resources Administration (DHRA) of the Army, given the career regulation/management responsibilities held by these flag officers. In order to provide contrast, three interviews were conducted with Type B[9] flag officers. Thus, the interviews conducted with these officers are considered representative of their universe.

3. Career Structures Of Career Personnel Officers

3.1. Portugal

There are no S common to all the branches of the Portuguese AAFF, and the military career is understood as a "hierarchical sequence of ranks that progress according to categories, which takes the form of specialties, which in turn correlates with the performance of positions and the exercise of specific duties" (MDN, 2015, p.3205). Careers are not classified according to different types, but each S has specific rules regarding top ranks and the performance of specific positions/duties, which are defined in a Staff Plan (SP). The Portuguese career design is thus a linear one, although there is the possibility of small temporary/exceptional deviations. There are general and special criteria for promotion, which are based mainly on minimum time in grade, the performance of certain mandatory positions, and mandatory training. There is also the possibility of horizontal career progression, primarily geared towards the performance of "positions and the exercise of duties in areas requiring a high degree of specialisation" (MDN, 2015, p.3198). Through this statutory mechanism (currently unregulated), officers remain in the same position but progress in terms of remuneration. The dynamics of the Portuguese military career (which are summarised in the graphic in Figure 2) include a turning point in an officer's career, which can be either voluntary or compulsory, and which will lead to either horizontal progression, transition to the reserves, or retirement.

[8] Grades will be identified by their respective NATO codes (NATO, 2010).

[9] In order to standardize the sample, the Naval Administration, Military Administration, and Aeronautical Administration S were analysed.

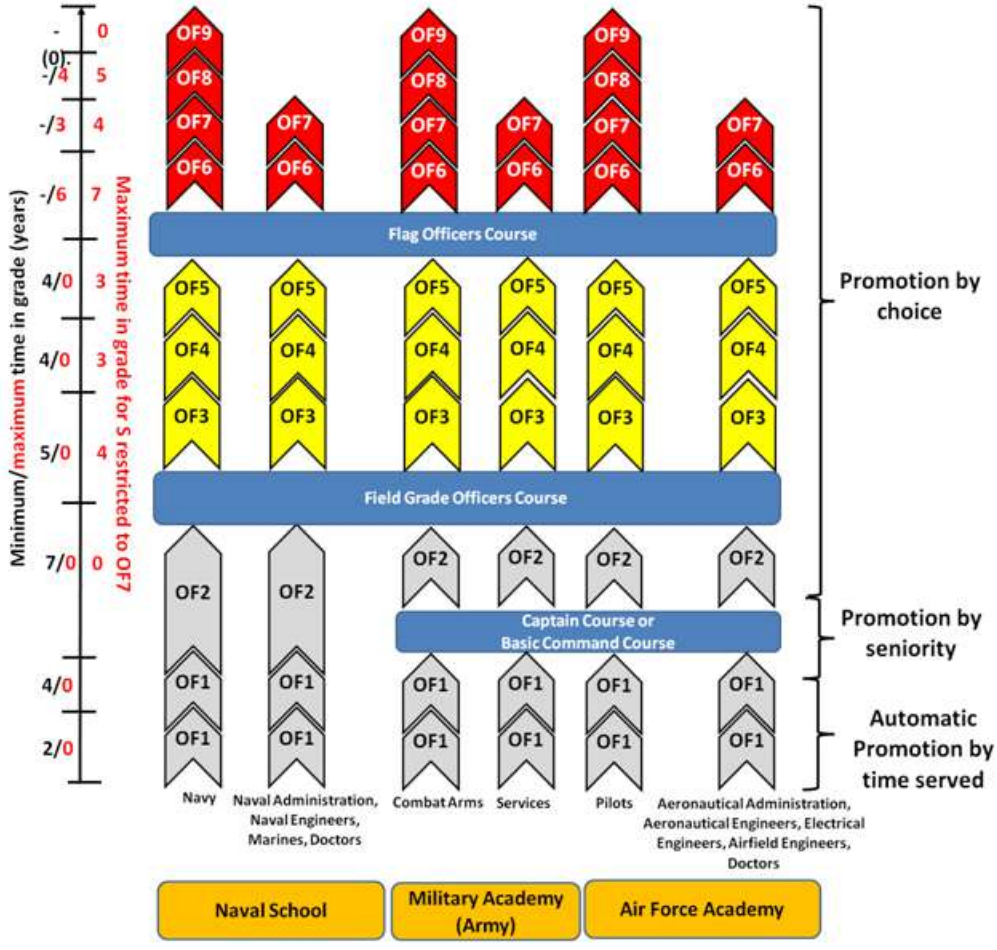


Figure 2 – Dynamics of the Portuguese military career

Source: Prepared from MDN (2015)

3.2. Spain

The branches of the AAFF integrate several Corps/*Cuerpos*[10], which are divided into specialties. Career progression[11] and career types are strongly linked to each Corps, and only officers from the *Cuerpos Generales* are eligible for grades higher than OF-7. Therefore, Spain also has a linear career design in place. In spite of this, the performance of some positions leads to career reorientation, and the OF-3/OF-4 grades (in all Corps) are a turning

10 There are also Corps common to all the branches.

11 Similar to the *Cuerpos Generales and Infantería de Marina*, which are different from the *Cuerpos de Intendencia and Ingenieros* career paths.

point associated with the acquisition of an Academic Degree[12]. Progression to OF3 and OF6 requires attending refresher courses at the *Escuela Superior de las Fuerzas Armadas*, as shown in Figure 3.

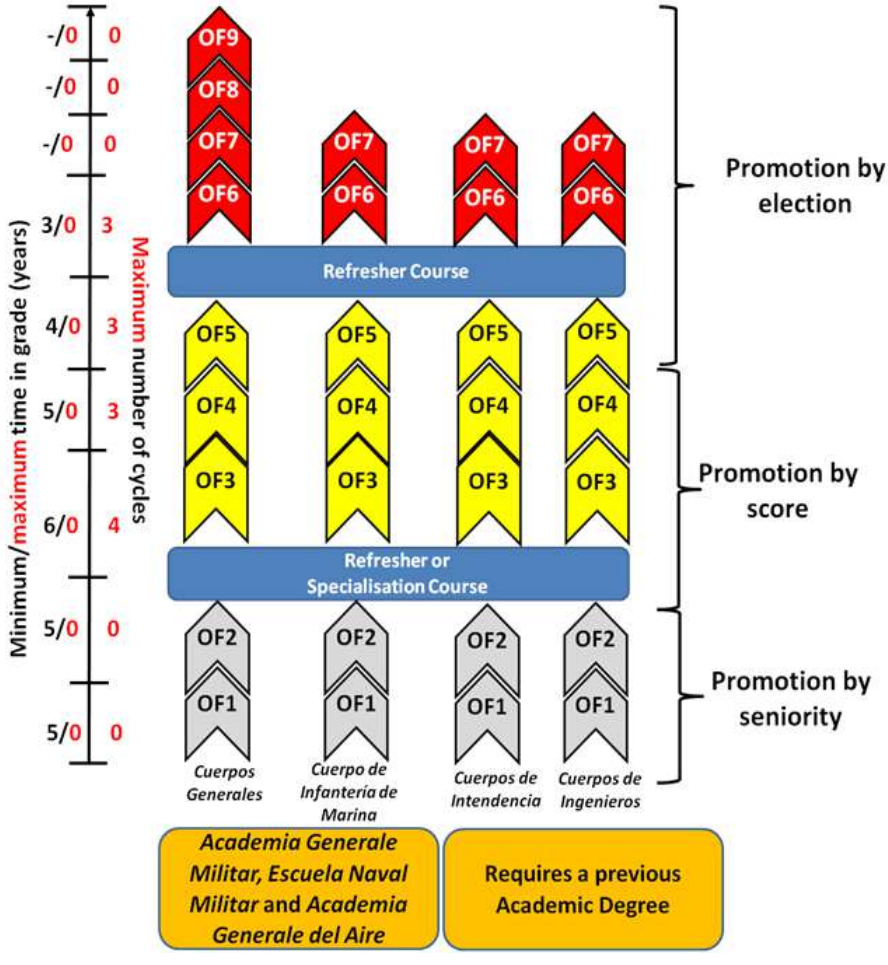


Figure 3 – Spanish Career Dynamics

Source: Adapted from Jefatura del Estado (2007a) and Ministerio de Defensa (2009b, 2010, 2011a).

In order to qualify for promotion, officers must have a minimum time in grade and exercise certain duties for a predetermined period of time (Ministerio de Defensa, 2009b). Although a horizontal career design in Public Administration has been foreseen (Jefatura del Estado, 2007b), it has not yet been legally adapted to the Spanish AAFF.

[12] Such as, for example, the General Staff course, the Information or Administration courses for the *Cuerpos Generales*, and a refresher course for the remaining Corps.

3.3. France

The AAFF branches are divided into Corps/Specialties[13] strongly associated with career types, and there is an ideal career orientation/path that theoretically allows one to reach the top positions of the French military hierarchy. Each position corresponds to different salary levels and officers progress according to time in grade and available vacancies, thus there is no actual horizontal progression.

The French career is essentially divided into two parts. The first part goes up to OF-3 and the second begins at that grade. Only a few officers are admitted into the second part, and thus have greater chances of vertical progression. The officers who enter this part of their careers must choose a Competency Area[14], which requires obtaining a military university degree, equivalent to the Portuguese JGSC [Joint General Staff Course], from the *École de Guerre* (Ministère de la Défense, 2015, pp.15, 33). A transfer to other areas may occur at the officer's request or due to unsuitability, but vertical progression is limited (Queffelec, 2017). Therefore, there is a parallel career design in place, in which there is no differentiation among S and access to the highest ranks of the military hierarchy is not restricted. The specific statutes of each branch determine the criteria for promotion[15]. The dynamics of the French career are summarised in Figure 4.

3.4. Italy

The branches of the Italian Armed Forces are divided into Corps/Arms[16], which are composed of officers who obtain a military university degree in the *ruolo normale*. Career types are strongly linked to the Corps/Arms, and the top positions of the military hierarchy dependent entirely on them, in a linear career design. Minimum time in grade, the positions/duties to be performed, and approval in training activities have been defined as criteria for promotion for each position and Corps/Arm, as summarised in Figure 5.

In the Army, officers must complete the Joint General Staff Course to be promoted to OF-3, and in the Air Force they must complete the OF-5 Promotion Course. For OF-3 officers, attending Advanced General Staff Courses[17] is an advantage in terms of vertical progression and appointment to positions/duties (Presidente della Repubblica, 2010). In practice, attending those courses is a decisive factor in flag officer promotions (Stasolla, 2017).

[13] There are also Corps common to all the branches.

[14] Operations, Sustainment, Finance, Human Resources, Communications and Information Systems, Information, and International Relations.

[15] Minimum/maximum time in grade, age limits, academic qualifications, and performance of duties.

[16] There are no Corps common to all the branches.

[17] Equivalent to the Portuguese JGSC, but different from the *Esercito*/Army Staff Course, which is a Promotion Course.

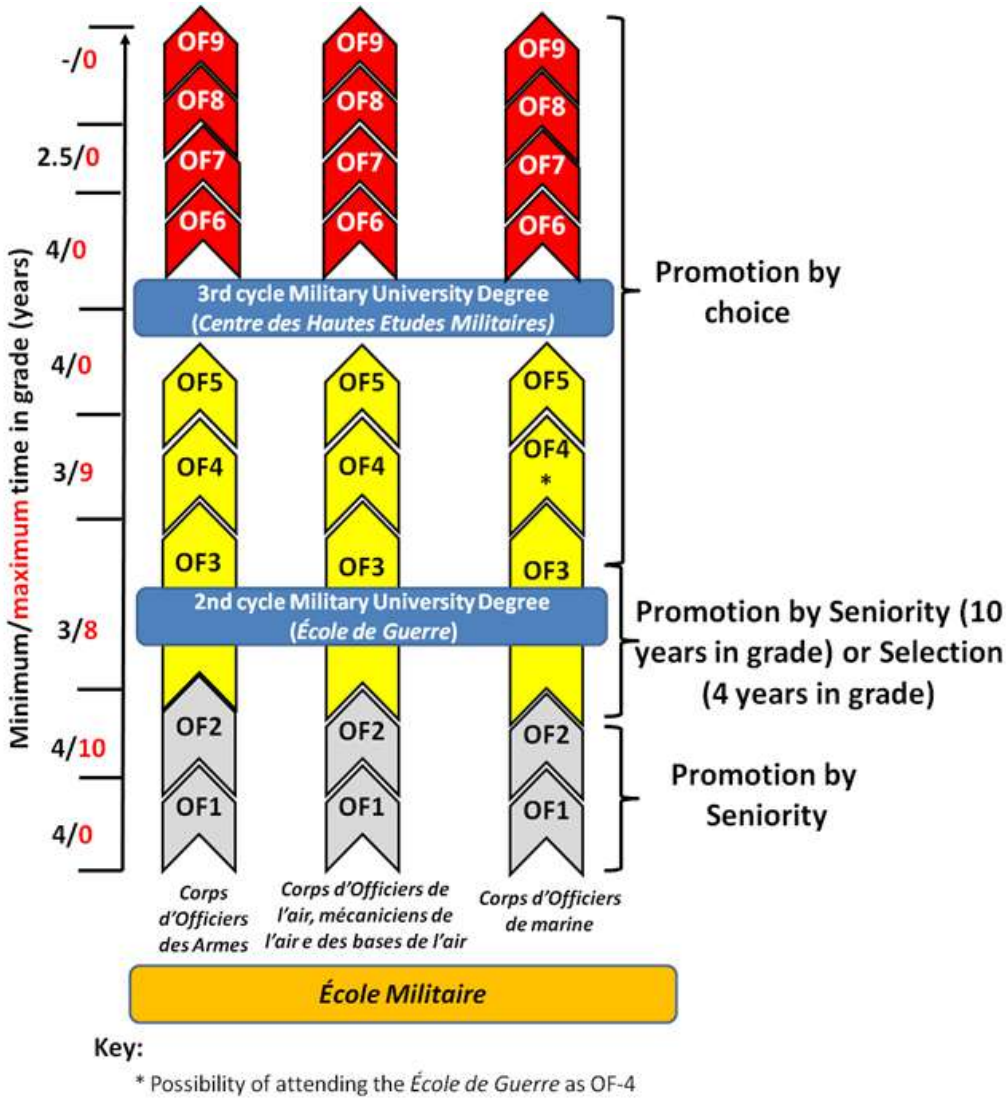
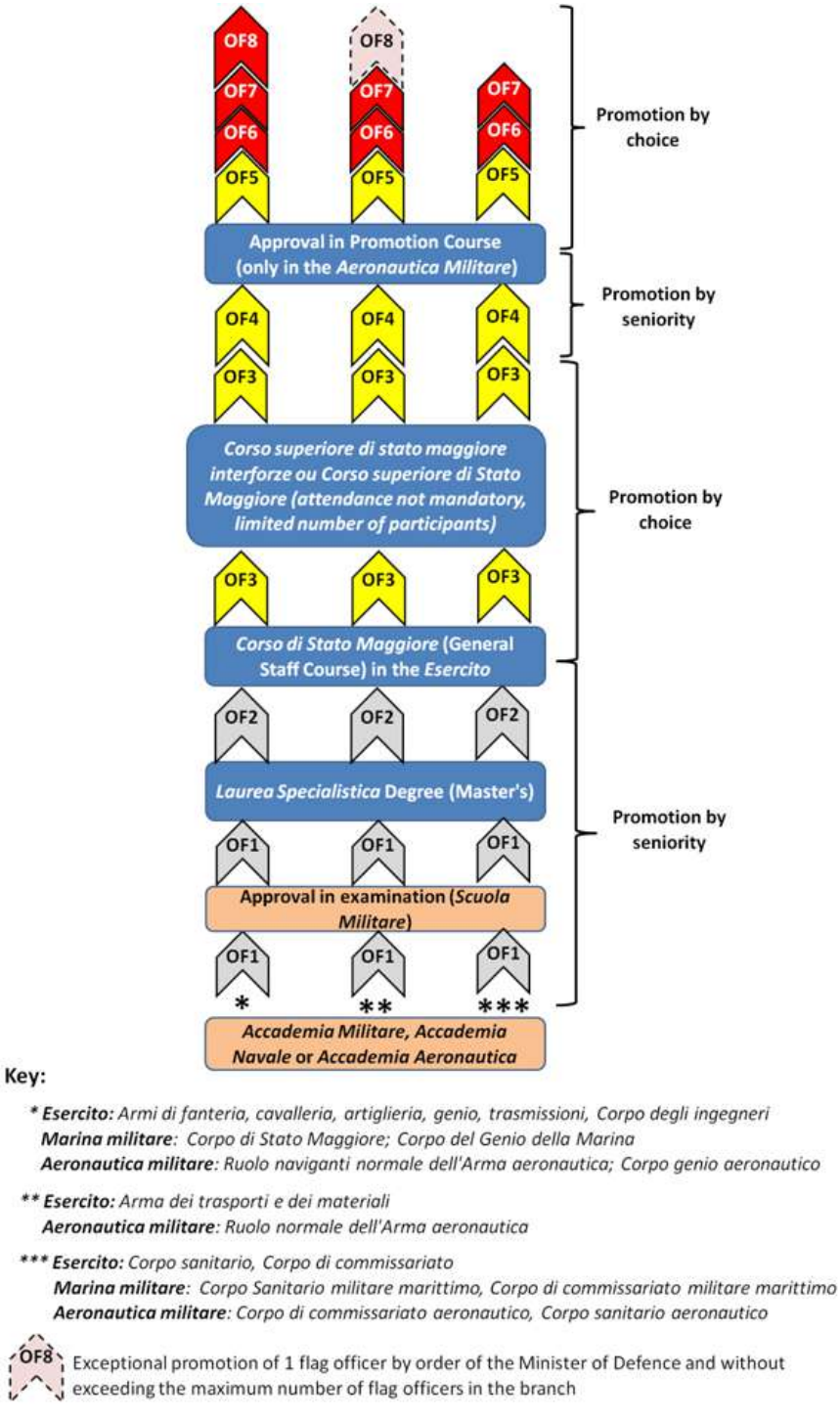


Figure 4 – French Career Dynamics

Source: Adapted from Ministère de la Défense (2008a; 2008b; 2008c, 2015).



Key:

* ***Esercito:*** *Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio, trasmissioni, Corpo degli ingegneri*
Marina militare*: Corpo di Stato Maggiore; Corpo del Genio della Marina*
Aeronautica militare*: Ruolo naviganti normale dell'Arma aeronautica; Corpo genio aeronautico*

** ***Esercito:*** *Arma dei trasporti e dei materiali*
Aeronautica militare*: Ruolo normale dell'Arma aeronautica*

*** ***Esercito:*** *Corpo sanitario, Corpo di commissariato*
Marina militare*: Corpo Sanitario militare marittimo, Corpo di commissariato militare marittimo*
Aeronautica militare*: Corpo di commissariato aeronautico, Corpo sanitario aeronautico*

OF8 Exceptional promotion of 1 flag officer by order of the Minister of Defence and without exceeding the maximum number of flag officers in the branch

Figure 5 – Italian Career Dynamics

Source: Adapted from Presidente della Repubblica (2010).

3.5. Germany

The AAFF[18] are divided into specialties and officers perform specific positions in the first 13 years of their career. Rank restrictions are not based on Specialty, but rather on type of career design, thus a parallel career design is in place, which does not foresee horizontal progression. Generally speaking, there are essentially two main types of careers (Taube, 2017): the first type includes officers who completed the Advanced General Staff Course and the second includes officers who did not attend this course (those who do not attend the course usually see their military careers capped at OF-4).

As shown in Figure 6, training plays an important role in the career design of German officers, who must complete specific courses before taking on command duties. Completion of the General Staff Course is also a requirement for promotion to OF-2-OF-3. The scores obtained in this course greatly influence the selection of officers for the Advanced Staff Course, and are, in practice, a sine qua non condition for promotion to flag officer at a later stage of the career.

3.6. Netherlands

The branches of the Dutch Armed Forces are divided into Arms/Services/Specialties. The system in force is the Flexible Personnel System (FPS), which is based on an uporout system with three consecutive qualifying phases (FPS1, FPS2, and FPS3) that correspond to basic training, progression up to OF-2, and progression after OF-2. Six years after promotion to OF-2 a committee determines which officers will progress to FPS3 based on their assessments and on the merit and potential shown, and those who progress will able to continue their career until they reach retirement age. The OF-3 officers[19] with the greatest potential are admitted into the General Staff Course, which is informally known as the "Generals Course" (Jansen, 2017).

In the grades below OF-3, officers must perform positions specific to their Specialty, and only perform general positions on an exceptional basis. From OF-4 grade onwards, officers can perform positions regardless of Specialty. However, officers may specialise and follow a different career design from their original Specialty since promotion criteria are defined in terms of number/type of positions[20] rather than in terms of minimum time in grade, and a maximum time in grade/age is not defined. Although the legislation does not specify any restrictions regarding maximum rank based on Arm/Service/Specialty, in practice, ranks equivalent to Chief of General Staff of the Armed Forces are limited to officers with operational careers (Poortman, 2017). Thus, in the Netherlands, the FPS2 phase corresponds to linear career designs and the FPS3 phase corresponds to parallel career designs. The Dutch career dynamics are summarised in Figure 7.

[18] Which also include the Joint Support Service and the Joint Medical Service.

[19] With a maximum age of 48 years.

[20] Normally three for each rank (Veerman, 2017).

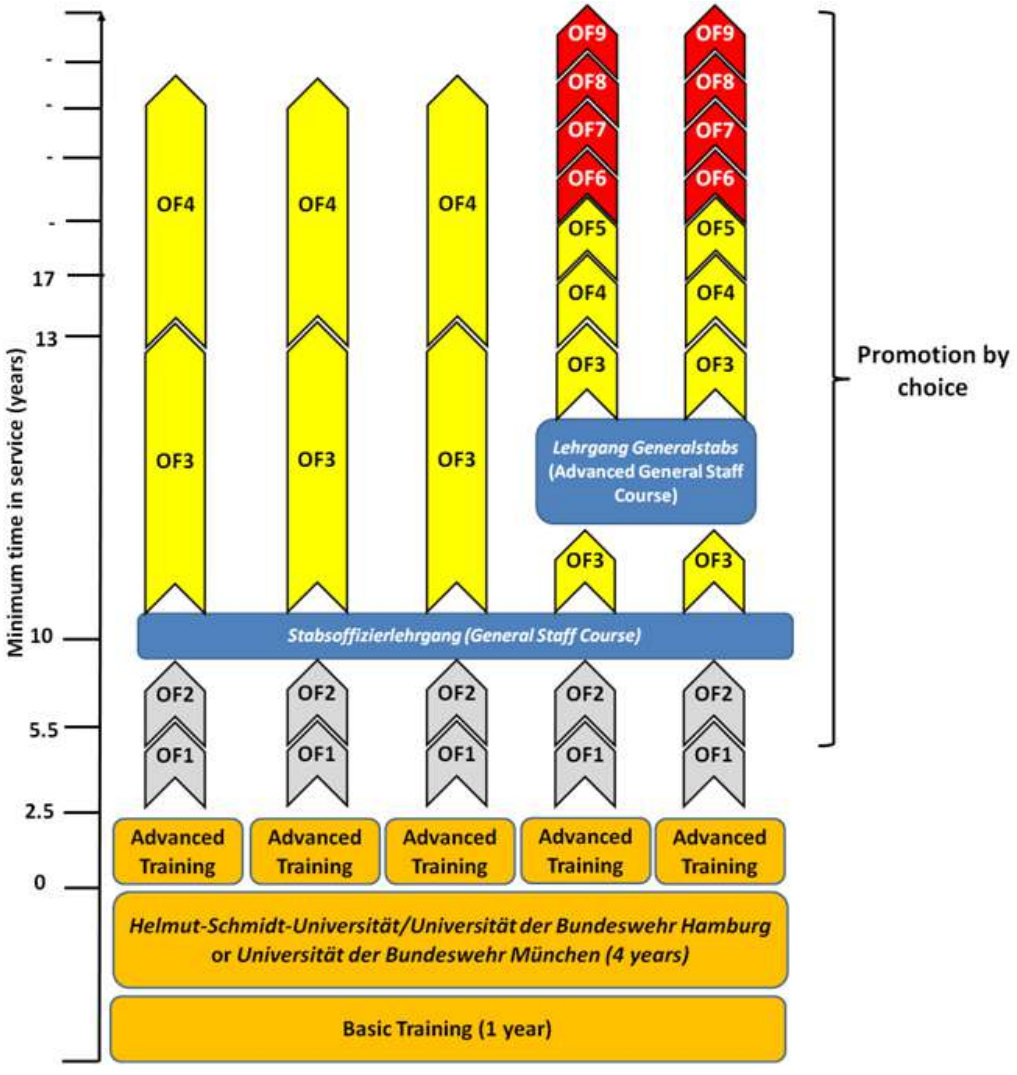


Figure 6 – German Career Dynamics

Source: Adapted from Taube (2017).

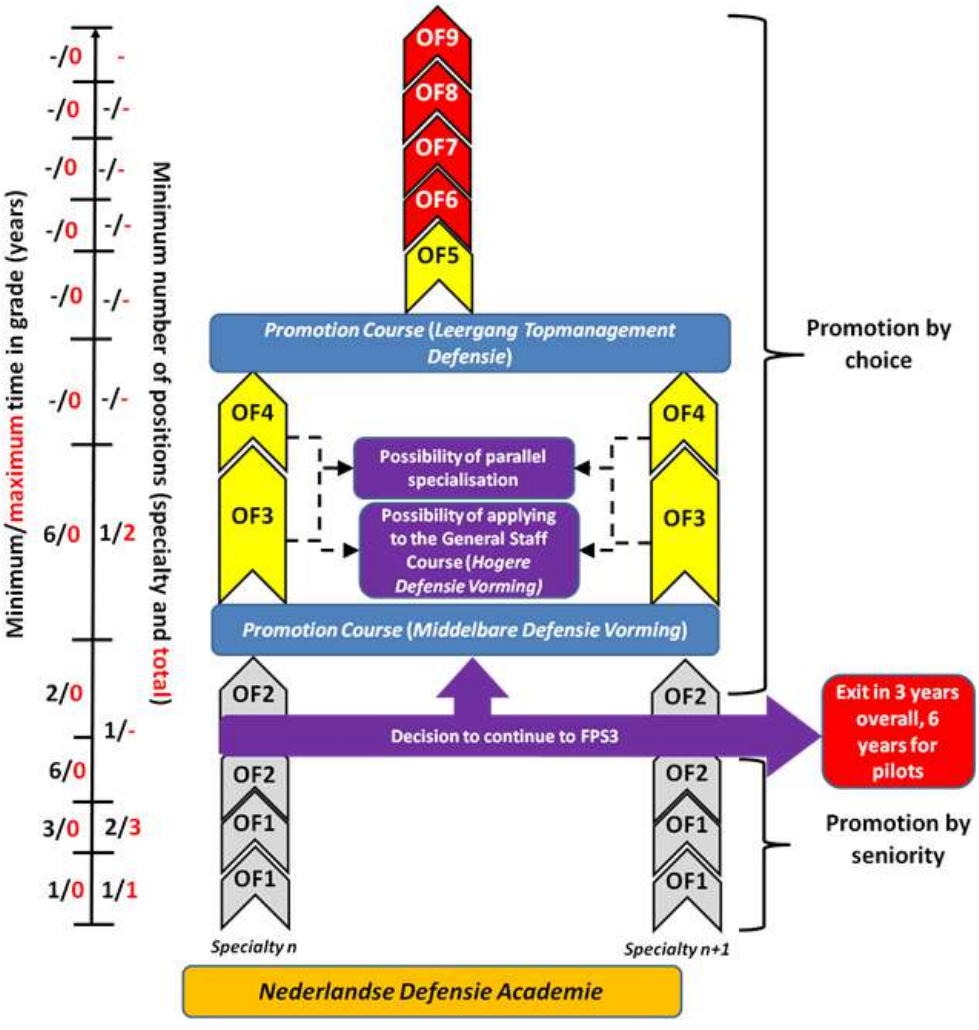


Figure 7 – Dutch Career Dynamics

Source: Adapted from Jansen (2017), Poortman (2017) and Veerman (2017).

3.7. Belgium

Until 2013, officers were linked to a Corps/Specialty within each branch of the AAFF, and were integrated in *Filières de Métiers* (FM) that combined activities that were functionally similar, according to the officer's basic training. Since then, officers are only linked to FM.

There are two distinct phases in the Belgian military career (Ministère de la Défense, 2007): the *Carrière Militaire Initiale* (CMI) and the *Carrière Militaire Continuée* (CMC). The first phase begins with basic training in an EESPUM and ends at OF-2 grade. Afterwards, a *Processus d'Orientation* occurs in which the AAFF comes to an agreement with the

officer, who will either continue service as a flag officer or terminate the collaboration. In the CMC, officers can integrate *Pôles de Compétence* (PC)[21]. Therefore, there are several types of careers, integrated in either FM or PC, depending on the officer's competencies, and there is the possibility of transitioning between FM, PC, and FM-PC. Thus, in Belgium a parallel career design is in place, based on a portfolio of competencies, and top positions are not restricted to certain Corps/Specialties or FM.

Unlike promotions to flag officer, promotions from OF-1 to OF-2 and from OF-2 to OF-3 require mandatory training[22]. However, in practice, in order to be integrated into a PC, officers must attend a third course of studies[23], and a fourth course of studies24 is required for high-level direction positions or international positions (Dubois e Humfryes, 2017). Although horizontal progression is not the exact equivalent of the Portuguese model, all Belgian officers can refuse a promotion, a decision which is irrevocable (Ministère de la Défense, 2007). Figure 8 shows the Belgian career dynamics.

3.8. United States

The branches of the AAFF are divided into specialties, and there are several types of careers grouped according to 150 profiles, which in turn are grouped into 23 career areas or functional areas (FA) (Department of Defense, 2017). Upon completing their basic training, officers choose a Specialty, but from OF-2 grade onward they may request a transfer between specialties within the same FA, or even between different FA (Department of the Army, 2014, p.10) through the Voluntary Transfer Incentive Program (VTIP). No maximum rank has been defined for FA/specialties, but in practice operational careers are preferred (LeMasters, 2017). Therefore, we are in the presence of a parallel career design.

For promotion to OF-6 grade, a board must recognise the officer as "Joint Qualified", through attendance of a joint course and the performance of joint duties. Although horizontal progression is not an official process, officers may refuse a promotion, resulting in possible consequences that stem from the up-or-out mechanisms in force regarding maximum time in grade. Figure 9 shows the US career dynamics.

---

[21] The various PC are: *Analyse et exploitation du renseignement et sécurité, Budget et finances, Gestion des ressources humaines et organisations, Gestion des ressources matérielles et de l'infrastructure, Image et relations publiques, Opérations "joint and combined", Affaires politiques et militaires, Milieu et prévention e Gestion générale* (Ministère de la Défense, 2013).

[22] The *Formation de Base d'État-Major* and the *Formation de Candidat Officier Supérieur*, respectively.

[23] The *Cursus Supérieur D'État-Major* or the *Cursus Supérieur D'Administrateur Militaire*, which are accessible to OF-3 and OF-4 officers, equivalent to the Portuguese CEMC.

[24] The *Haute Études de la Défense* course, which is accessible to OF-5 or OF-4 officers with a minimum seniority of three years.

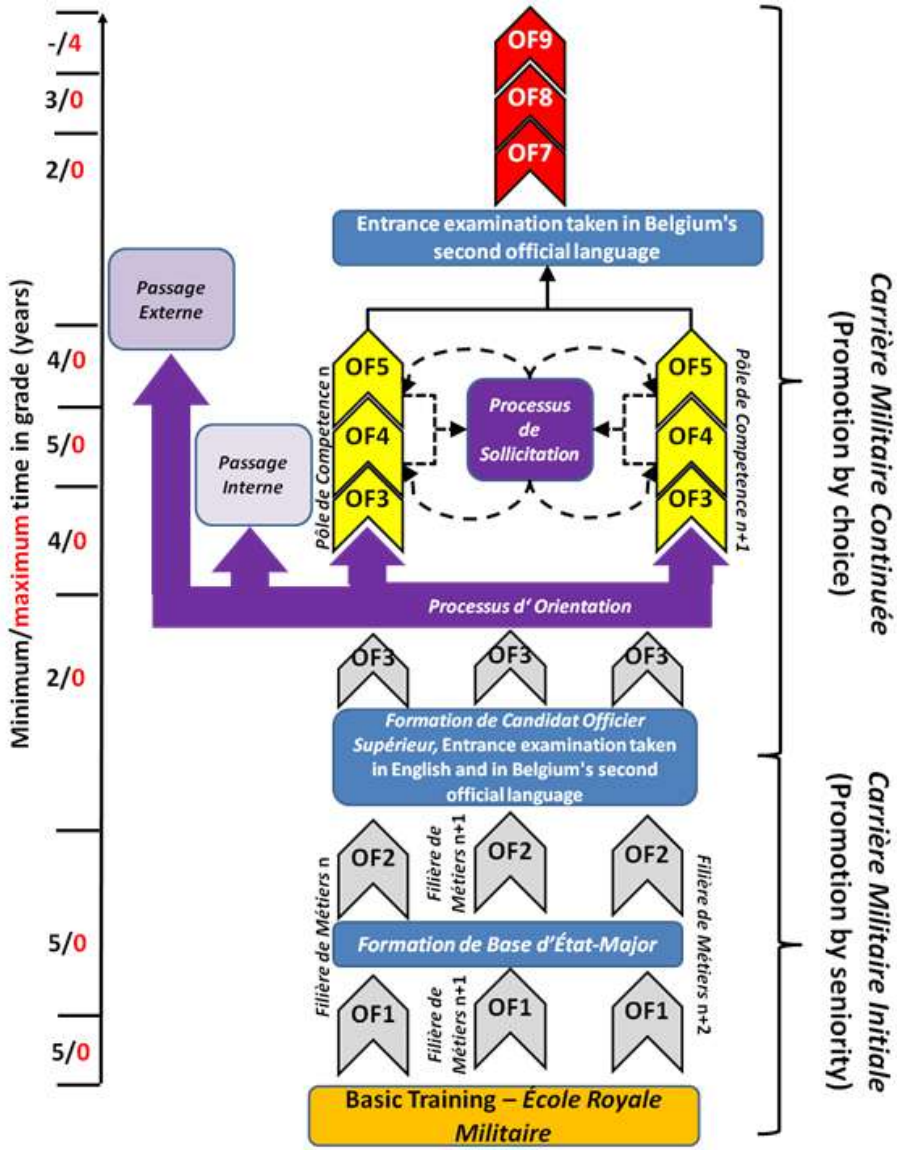


Figure 8 – Belgian career dynamics

Source: Adapted from Dubois and Humfryes (2017).

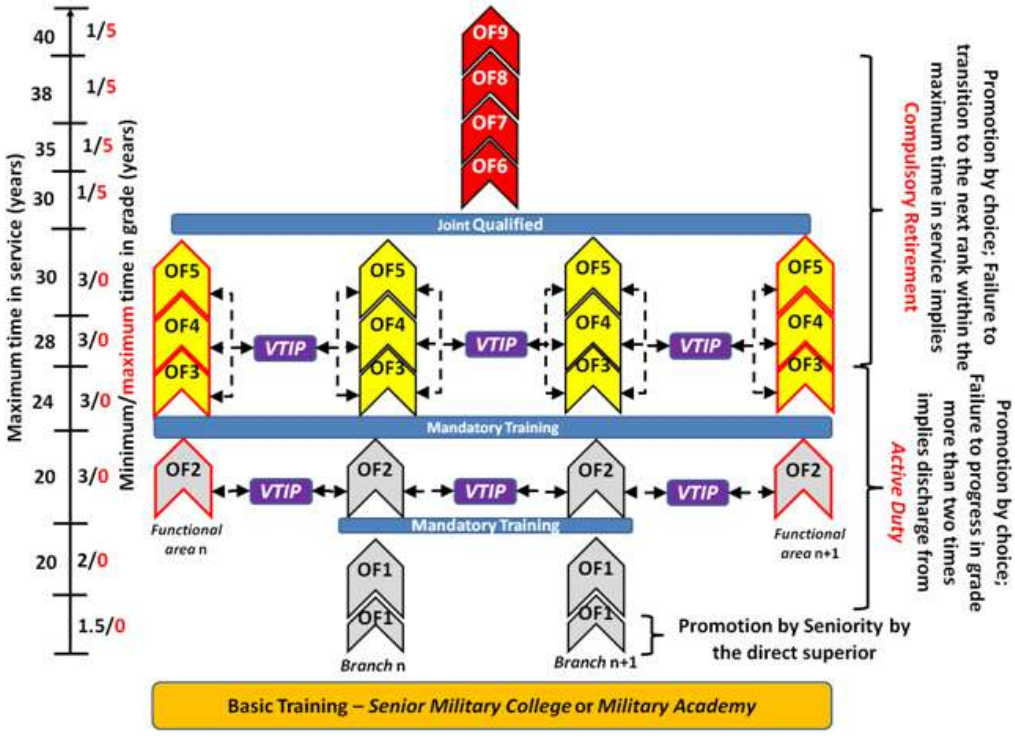


Figure 9 - US career dynamics

Source: Adapted from House of Representatives (2011).

4. Regulatory mechanisms in the career structure of permanent staff officers

4.1. Portugal

The *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas* [Regulation for the Merit Evaluation of Armed Forces Officers] (MDN, 2016) defines the system to evaluate military performance as a mixed process, combining quantitative and qualitative methods of evaluation. Thus, from a quantitative point of view, in addition to an individual assessment, the system includes other elements that are evaluated quantitatively. As for qualitative evaluation, the above regulation includes an assessment of the officer's potential, and allows officers to have a say on their career design. Regardless, the process is essentially a quantitative one.

Placements are determined centrally by the governing bodies of the branches; however, appointments to a specific position vary by branch. While in the Army this is the responsibility of the commanders of a Unit, Establishment, or Body (U/E/B), in the Navy/Air Force they are usually decided by the personnel directorate. Career progression in the military, therefore, is essentially structural, that is, military careers must be highly organisational.

Mandatory transition from active duty to reserve status occurs due to maximum age in grade policies, with the exception of S, and the age limit for retirement is set at 65 years of age across the board. Although essentially Up-and-Stay, the Portuguese military career includes some Up-or-Out elements such as ineligibility for promotion due to failure to qualify for selection for periods of two, three, or four years, depending on rank. Therefore, the system in Portugal is a Mixed system.

4.2 Spain

Promotion assessments are carried out by assessment bodies/boards, and are essentially quantitative, involving the application of weighting coefficients. Appointments to positions are the responsibility of the human resources departments of each branch. These positions are usually distributed by discretionary appointment or according to seniority[25], but also through volunteering/application or through a *concurso de méritos* (Jefatura del Estado, 2007a). A list of vacancies is published every year, and minimum and maximum times in position have been defined (Ministerio de Defensa, 2011). The Spanish model of military career progression is predominantly organisational.

Officers are excluded from promotion if they exceed the maximum number of cycles in their grade. If the assessment boards deem an officer ineligible for promotion more than two times, they are permanently excluded from promotion and remain in the same rank until they reach the age of transition to the reserves (Ministerio de Defensa, 2009a). There are no age limits, nor a maximum time in grade. Regardless of the corps to which they belong, at the age of 61 career officers automatically transition to reserve status, and at 65 they retire. Therefore, the Spanish military career is Mixed, albeit predominantly Up-and-Stay.

4.3. France

The annual officer evaluation process begins with an interview with the first evaluator in which clear, quantifiable, and feasible objectives are established (État-Major des Armées, 2013). Overall, officer performance assessments are qualitative, and do not involve mathematical weighting of the various parameters. Appointments to positions are determined centrally by the Personnel Directorate of the branches, although a career manager (Queffelec, 2017) may also be involved in the process, with career guidance initiatives being defined in the fourth year in the OF-2-OF-5 grades (Ministère de la Défense, 2015, p.29). Therefore, military career progression in France is predominantly organisational but includes mechanisms that bring it closer to the protean model.

The direct retirement age is 60 for flag officers and 59 for all other service members (Queffelec, 2017). However, the age limits are higher for some of the more technical specialties. The French system is essentially Up-and-Stay.

[25] Respectively, *libre designación and provisión por antigüedad*.

4.4. Italy

Officers are evaluated every year by three evaluators in their chain of command, and the assessment is both qualitative and quantitative (Stasolla, 2017). In voluntary promotion processes, promotions are determined by committees who rank the officers according an individual merit score. Officer appointments are determined centrally by the upper echelons of each branch, after which the unit/base commander distributes the positions according to each officer's competencies (Stasolla, 2017). The Italian military career is therefore largely organisational.

A maximum number of officers in each rank are defined for each Corps/Arm, as well as voluntary promotion cycles[26]. Age limits are defined for each rank and Corps/Arm[27], after which officers are entitled to a retirement pension. The Italian system can be considered Up-and-Stay.

4.5. Germany

Individual evaluations are conducted every two years, consisting of a qualitative assessment of the officer's potential, which focuses on results and observed behaviour. This assessment influences the officer's next appointment and the order for promotion to the next grade.

As a rule, appointments to positions are centrally determined by the human resources departments of each branch, and here, too, attendance of the Advanced Staff Course is an advantage. In fact, an officer in the Military Police Specialty who holds the *Lehrgang Generalstab* could, in theory, command battalions in another Specialty, something that does not occur in practice due to both the career design in place and common sense (Taube, 2017). A career manager is available to advise officers on their career progression. The German military career design is therefore predominantly organisational.

Exclusion from promotion does not entail compulsory discharge from service. Age limits are defined for each rank and when those limits are reached officers transition to retirement status. The German system is thus Up-and-Stay.

4.6. Netherlands

Officers undergo an annual performance assessment, which is made official through an electronic platform, *PeopleSoft*, and there is one formal assessment at least once in each rank, which is essentially descriptive (Veerman, 2017). The military careers of Dutch officers are seen as a long-term contract, and there is no CP, exactly, but rather officers who serve until they reach retirement age. Therefore, the system in force is Up-or-Out. This promotes quality among officers by allowing them to progress successively to the

[26] For example, a four year cycle is defined for the Navy's *Corpo di Stato Maggiore* OF-5 grade, with five promotions taking place in the second, third, and fourth years (Presidente della Repubblica, 2016).

[27] It should be noted that logistical and technical careers are longer, but are barred from the highest ranks of the hierarchy.

various FPS phases. Officers who successfully transition to FPS3 are grouped into two categories (Poortman, 2017). In the first category[28], position appointments are determined by a committee that immediately defines the positions that must be performed in order to reach the maximum rank. The remaining positions can be applied to through *PeopleSoft*, and the process is conducted in close collaboration with the officer's Career Coach (Veerman, 2017). Thus, the current model in the Netherlands is Protean. The retirement age is currently 58, although an extension to 62 is under way.

4.7. Belgium

Officers are evaluated annually on how well they accomplished the goals set in the job description for their position. The evaluation does not involve multi-criteria mathematical weighting.

The *Processus d'Orientation* precedes the CMC by three years before promotion to OF-3. A selection committee proposes officer transfers to the CMC by *passage interne*[29] or *passage externe*[30], and officers may express their preference in terms of FM/PC and function. If the officer does not accept, two more proposals are made, and if the last one is not accepted, the officer automatically transitions to *passage externe* (Ministère de la Défense, 2007). Appointments to positions are determined centrally by the senior structure of the branches through the FM and PC, although officers in the OF-4 and OF.5 grades can apply to certain positions through the *Processus de Sollicitation*. The Belgian model is thus predominantly Protean.

Officers who are not promoted after seven assessments by the promotions committee stay at that rank until retirement. There is no defined maximum age or maximum time in grade, but the CMI ends at the age of 46. Thus, the Belgian system is Up-and-Stay.

4.8. United States of America

Performance assessments are fundamentally qualitative and cover the period of time spent in a given position. The process begins when the officers are informed of their performance goals by their direct commanders, followed by a rigorous continuous/periodic counselling process. Appointments/assignments are centralised in the governing bodies of the branches, and career managers liaise with the officers from the outset and guide them to a specific career design, helping them improve their performance and make career choices (Department of the Army, 2014, p.2). The North American model is thus predominantly Protean.

There are set criteria for progression to certain positions, such as maximum time served, as well as a maximum number of promotion rejections, after which the officer is

[28] Which is composed of the officers with greater potential.

[29] The officer transitions to Defence State agent status.

[30] Discharge from the AAFF.

automatically discharged from the AAFF, in an Up-or-Out system. However, a Committee may select some officers for a career extension (Kapp, 2013, p.12; House of Representatives, 2011, p.267). Automatic retirement for grades below OF-6 is at 62 and for grades above OF-6 the retirement age is 64.

5. Alternative ways of restructuring the carreers of career personnel officers

5.1. Creating the initial model

The initial career structure model was inspired by the logic used in the majority of western countries analysed, since it defines career types that are not closed to a given Class/S. The aim is to channel officers with potential to specific professional areas while allowing them to consolidate their careers during the transition from OF-2 to OF-3[31]. In light of the above, the career structure was divided into three phases:

- Initial Career: from the end of basic training to the captain and junior officer sub-categories. In this phase, officers perform several duties/positions specific to their S, in a linear career design. This phase ends with the assignment of each officer to a FA[32], as well as to a specific Competency Profile, after a process designed to assess their strengths and personal ambitions, and how they fit the needs of the organisation.
- Intermediate Career: the field grade officer subcategory. This phase begins with the performance of duties defined in the officer's competency profile after a process of orientation that combines the needs of the AAFF and an assessment of that officer's competencies and personal ambitions. However, during this phase, officers can request a transfer to a different Competency Profile or even a different FA, based on acquired competencies[33], therefore constituting a linear career design.
- Senior Career: the flag officer subcategory. This phase is only accessible to officers in certain FA, with vertical progression within certain FA[34] being limited to the OF-5 grade. The career design currently in place is linear.

In this initial model, vertical progression in the FA that give access to the Senior Career is fast-tracked, as the goal is obtaining a more vigorous officer corps. On the other hand, currently these FA are the only ones for which promotion exclusion mechanisms have been defined. In contrast, more technical FA correspond to longer careers, and their age limits have been increased. Age limits should also be defined not only according to rank but also

[31] In line with the major theories that link career choices to stages of personal development.

[32] The conditions for access are summarised in Table 1.

[33] Such as obtaining an academic degree on their own initiative.

[34] Command and Operations FA and Joint Staff FA. The current number of positions assigned to flag officers remains the same, but those positions can only be performed by officers in these FA, who receive technical assistance from officers in the remaining FA.

according to FA. The model also surveyed the reactions to the definition of S common to several branches, which would serve to mitigate training and employment duplication.

Table1 – Description of Functional Areas

Functional area	Competency Profile	Activity Focus	S/eligibility criteria
Command and Operations	Naval Operations*	Command of ships **	Navy
	Amphibious Operations*	**	Marines
	Land/Air-Land Operations*	**	Infantry, Artillery, Cavalry, Military Engineering, and Signals
	Air Operations *	Aircraft piloting **	Pilots
General Staff	Joint and Combined Operations*	Planning operations at the operational and tactical levels (command of a force) and planning and directing joint operational training	All S
	Strategic Planning*	Planning, organising, and managing capability building projects, strategic military forecasts, force and resource planning	
Management and Support	Logistics Sustainment	Tactical level planning and logistics management	
	Human Resource Management	Planning and executing activities to attract and manage human resources	
	Management of Equipment and Infrastructures	Planning and executing activities to obtain, manage, and divest equipment and infrastructures	
	Information Operations	Planning, managing, and coordinating public relations and military civil cooperation activities	
	Security and Information	Information planning, research. and processing for military operations and national defence	
	Communications and Information Systems	Planning, management, and coordination of communication activities and information and cyber-defence systems	Signals or Electrical Engineers
	Finance	Planning, organising, and managing military accounting and finance	Naval Administration, Military Administration, or Aeronautical Administration

Functional area	Competency Profile	Activity Focus	S/eligibility criteria
Specialists	Engineering	Managing/coordinating technical maintenance activities and planning/preparing engineering projects	Military Engineering, Signals, Naval Engineers, Equipment, Aeronautical Engineers, Airfield Engineers, and Electrical Engineers
	Medicine	Organising and providing healthcare and related scientific research	Naval Doctors, Healthcare and Doctors
	Social Sciences[1]	Performing technical duties in specific areas	All S, as long as they hold an academic degree (level 6 or 7)
Teaching and Training	Teaching	Teaching and scientific research activities	
	Tactical and Technical Training	Planning, organising, and implementing training and instruction activities	All S

* Approval in the CEMC is required to remain in this Competency Profile

** Commanding Operational and Fixed units of their branch and coordinating a general staff at the operational and tactical levels (command of a force)

In terms of career management, the initial model is streamlined by appointing officers directly to specific positions/duties, always bearing in mind the performance of mandatory positions during the first two career phases, which are summarised in Tables 2 and 3, respectively. The appointment process is centralised[35] and requires the definition of a job description for each position and the assignment of a career manager to each officer, who maintains periodical contacts with that officer, harmonising the officer's ambitions, motivations, and competencies with the needs of the institution.

[35] In the human resources departments of each branch, rather than in the U/E/B commanders.

Table 2- Mandatory initial career positions

S or class	OF-1	OF-2
Navy	1 year of sea duty, 500 hours at sea	2 year of sea duty, 1000 hours at sea
Naval Engineers	1 year of sea duty, 500 hours at sea	2 years of sea duty, 1000 hours at sea, 2 years performing a technical function in the logistics area
Naval Administration	4 years of specific duties, of which 2 must be in the finance area	
Marines	2 years commanding a Platoon, 1 year as a member of a Company Level Unit (CLU), 1 year as an instructor	2 years as CLU Commander (Cdr), 1 year of General Staff (GS) duties in a Battalion Level Unit (BLU), 1 year in training area
Infantry, Artillery, Cavalry	2 years commanding a Platoon, 1 year as 2nd commander of a CLU, 1 year as an instructor	2 years as commander of a CLU, 1 year of CLU GS duties, 1 year in training area
Engineering and Signals	2 years as platoon Cmdr, 1 year as a CLU 2nd Cmdr	2 years as CLU Cmdr, 1 year in project area
Military Administration	1 year of duties in a support services CLU, 2 years in the finance area	1 year in the finance area, 1 year as commander of a service support CLU, 1 year of specific technical or GS duties in the logistics area
Equipment	2 years as a platoon Cmdr, 1 year as CLU 2ndCmdr	2 years as CLU commander, 1 year of technical GS or logistics duties
Aviator Pilots	2 years of pilot duties, 500 flight hours	3 years of pilot duties, 1 year of specific duties, 400 flight hours
Aeronautical Administration	1 year of specific duties, 2 years in the finance area	1 year in the finance area, 1 year of specific technical duties
Engineers	4 years in a project area, 2 years of technical GS duties	
Medicine	Exclusive performance of specific duties	

Table 3- Mandatory intermediate career positions

Competency Profile	OF-3	OF-4	OF-5
Naval Operations	3 years of sea duty, 1500 hours at sea, 2 years of command, 2 years of general staff duties as Force Commander (these duties are performed from OF-3 to OF-5)		
Amphibian Operations	Minimum of 1 year as first mate/2ndCmdr of a BLU, 1 year of GS duties	2 years as commander of a BLU, 2 years of GS duties in a Large Unit or as Force Commander	1 year of command of a U/E/B, 1 year of GS duties as Force Commander, 2 years of joint GS duties
Land Operations			
Air Operations	250 flight hours, 2 years of GS duties as Force Commander	2 years of GS duties as Force Commander, 2 years as group/squad commander, 300 flight hours	1 year as commander of a Base or equivalent Unit, 1 year General Staff duties as Force Commander, 2 years joint GS duties
Joint and Combined Operations and Strategic Planning	3 years of GS duties, of which 2 must be in a Large Unit or as Force Commander	3 years of GS duties, of which 1 must be in a Joint Command	3 years of GS duties, of which 2 must be in a Joint Command
Specialists	Specific duties in a U/E/B, Large Units, and Force Commands		
Management and Support			
Higher education	Specific teaching and research duties in an EESPUM		
Tactical/Technical Training	Specific training duties in Training Centres		

5.2. Description and discussion of results

5.2.1. Competencies

Seventy-five per cent of Type A officers and 2/3 of Type B officers (5/7 of the total sample) believe that the career design that gives access to the top of the military hierarchy should be mainly operational. Comprehensiveness of knowledge was also considered a competency required of a flag officer.

5.2.2. Career Design

Fifty per cent of Type A (Navy and Army) officers strongly prefer the current paradigm of importance of S importance and not of FA eventually established in the future. However, some S may include several professional areas, and their officers are not automatically qualified to preform duties in all of them. The remaining flag officers who were interviewed

agreed with a career classification not necessarily linked to a S, and that vertical progression should be restricted to some career designs. In their opinion, this will help with the task of finding the best fit for a given position, as well as with matching an officer's stage of personal growth to their career design in the transition from OF-2 to OF-3. They also believe that career reorientation offers more career opportunities outside the S. Officers of both types from the Army and the Air Force consider that the existence of common S, for example, in the engineering and medicine areas, would not be an advantage, given the specificities of each branch.

5.2.3. Differentiation systems

Fifty per cent of Type A officers from the Navy and the Army believed that the highest rank should be restricted to some S. However, the interviews with Type B officers revealed that the existence of career designs that are strongly linked to and restricted by S could go against the principle of equal opportunity. Furthermore, the definition of top ranks according to S implies that officers with merit can see their vertical progression capped. The PD and DHRA of the branches[36] believe that vertical progression to the flag officer subcategory should always be accessible to more technical S, albeit with restrictions on maximum rank.

5.2.4. Training

There is no general consensus as to how attendance of the JGSC should influence career progression. In fact, the course was not considered essential by the PD and DHRA of the three branches. For the Navy and Air Force officers, the main reason was the difficulty in appointing officers with strong potential to attend the course for a year, while Army officers were not convinced that the course is the best way to develop certain competencies. On the other hand, the type B officers from the Navy and the Air Force and one type A officer from the Army believe that completing the JGSC is extremely important because it broadens a field grade officer's vision and the scope of their knowledge.

5.2.5. Time in grade

The implementation of different times in grade according to FA/Competency Profile was not believed to be beneficial or easy to achieve by 75% of Type A officers and by the type B officer from the Air Force. The main reason is the possible infringement of the principle of equal opportunity, although it should be recalled that there is currently a limit set on vertical progression based on S.

5.2.6. Horizontal progression

This statutory mechanism was considered beneficial by most Army flag officers and Air Force type A officers because it encourages the performance of specialised positions on a voluntary basis without hindering the vertical progression of other officers. However,

[36] And the type B flag officer from the Air Force.

the other flag officers believe that horizontal progression may actually be contrary to the ethos of an officer, and that career development should be based on vertical rather than horizontal principles.

5.2.7. Regulatory mechanisms

The Army recognised that there are no truly organisational/institutional/formal career management mechanisms. But in the Navy and the Air Force, it was deemed crucial that the appointment of officers to positions be done centrally at the Personnel Directorate and not by the U/E/B Commanders.

In the Navy and the Air Force, qualitative performance evaluation systems were favoured over quantitative ones because they help mitigate some inconsistencies/subjectivities in score averages.

In general, the up-or-out mechanisms in force are seen as potentially leading to experienced and highly qualified officers exiting active duty, although they may enhance meritocracy over seniority. Thus, it was expected that the interviewees would prefer an Up-and-Stay system.

5.3. Validation of the initial model

The reactions of the flag officers interviewed were varied; however, some trends were detected, especially when compared to the systems of the western countries under analysis.

One of these trends concerns the creation of a career design based on FA, and their division into the competency profiles described in Table 1. The reason for this is that it reinforces the principle of equal opportunity by allowing officers from S whose careers are currently statutorily capped at OF-7, increasing their opportunities for vertical progression. But according to the same logic, the minimum times in grade and age limits must be the same for all FA.

Despite the lack of consensus, the present study shows that completing the JGSC should become more important, eventually becoming a way to identify the officers with the greatest potential, not only because of its comprehensive syllabus and encompassing purpose, but also because in western countries the JGSC is generally considered essential for all branches. Furthermore, not attending the JGSC implies that operational and strategic planning positions would require on job training. It should also be noted that the number of officers that would be appointed to the JGSC would be much smaller than for the Field Grade Officers Course.

The interviews also revealed that in the case of Portugal, it would be prudent and convenient, as a rare exception, to allow for the promotion of officers from the Management and Support and Specialists FA to flag officers, if there are no other officers with the competencies required for the performance of certain duties. Given the results obtained,

the S common to all the branches must also be removed from the initial model due to the specificities of each branch of the Portuguese AAFF.

Conclusions

This research aimed to assess the defining elements of the career structure of AAFF officers in western countries that can be used to improve the Portuguese model. This GO was supported by the search for an answer to a RQ: How can the defining elements of the officer career structure in other western countries improve the Portuguese model?

To answer this RQ, a qualitative research strategy was delineated, combining a comparative research design and an essentially inductive method. The method initially used relied on the interpretation of data obtained using a traditional method of documentary research, supplemented by non-participant observation through semistructured interviews with Defence Attachés, to characterise the career structures of the western countries under analysis. After the characteristic elements of foreign career structures had been ascertained, an initial model for the career structure of Portuguese CP officers was created. The model was validated through semi-structured interviews with a varied sample of flag officers in an attempt to obtain a cross-section of the universe.

In order to answer SQ1, the defining elements of the officer career structure in the Portuguese AAFF were compared to those of the western countries analysed. In Belgium, the Netherlands, the US, Germany, and France, career progression is based on parallel career designs, several types of careers are defined, and in some cases officers can transfer between them at different points in their career. On the contrary, in the southern European countries analysed, linear career designs based mainly on S, which are linked to the initial training attended, are the rule, capping the vertical progression of officers from some S. Enrolment in the General Staff Course or any equivalent training/education activities is generally a requirement for promotion to flag officer in all branches of the Armed Forces of the majority of the sample, with the exception of Portugal.

To answer SQ2, the regulatory career progression mechanisms were compared for the various models analysed. While in the US and the Netherlands pure Up-or-Out systems are in place, the remaining countries use Up-and-Stay or Mixed models. In addition, with the exception of Portugal, Spain, and Italy, qualitative merit evaluation methods are the norm in western countries, accompanied by effective counselling/coaching systems, allowing officers to plan their own career designs in a protean approach.

To understand how the characteristic elements of the career models of other western countries could be adapted for the Portuguese Armed Forces, the reactions to a career model based on the implementation of a parallel career design based on FA instead of S were ascertained. The opinions of the flag officers interviewed were varied. Therefore, although the existence of S was found to be important, especially for type A flag officers, the possibility of different career types that fall outside S, in the form of FA, was not

viewed negatively. However, a predominantly operational career structure with command experience continues to be considered the most suited for the highest rank of the AAFF hierarchy. The answer to SQ3, therefore, is the recognition that adapting the defining elements of the military career structures of other western countries to the Portuguese reality implies a profound paradigm change and thus should not be rushed.

This study contributed to expand the knowledge about the career structures in force in western countries, which were subdivided into differentiation systems and career design systems, and to identify and compare their defining elements, filling some of the gaps found in previous research. Furthermore, it was possible to identify, not the structural elements inspired by external military career models that can be adapted to the statutory precepts of the Portuguese AAFF, but rather some aspects that other western countries consider essential for their officers' harmonious/effective career/personal development.

Recommendations and future research

In view of the research carried out, the career structure of AAFF CP officers can be improved through a considerable paradigm shift, for example, by replacing the dominance of S with the centralisation of the competencies acquired and demonstrated by military officers. This will require the creation of parallel career designs, combined with the appointment of officers in the OF-3 grade to a specific competency profile integrated in one of the five FA described in Table 1.

In addition to the need to change mentalities, implementing the proposed career structure must be accompanied by a thorough review of the existing career management mechanisms to bring them closer to a protean model. This can be achieved by appointing officers to a position[37] instead of a U/E/B, by giving preference to application processes, by defining the staff numbers for each Competency Profile, and by implementing mentoring/coaching mechanisms. The definition of descriptions for all CP positions/duties is a matter of urgency, given the need to benchmark competencies and enhance performance evaluation.

It is also considered that, in view of the importance of human capital in Portugal, exclusion from promotion should result in the failure to transition to the next rank, rather than to automatic transition to reserve status, since this can lead to the loss of officers with effective merit. This implies a change from a Mixed to an Up-and-Stay system, which will result in horizontal progression becoming less relevant, therefore it should be eliminated.

The career design proposed, which serves as a basis for the above recommendations, and which has been discussed in subchapter 5.3, is summarised in the graphic in Figure 10.

[37] Always accounting for the performance of mandatory positions in the initial and intermediate phases of the career, as shown in Tables 2 and 3.

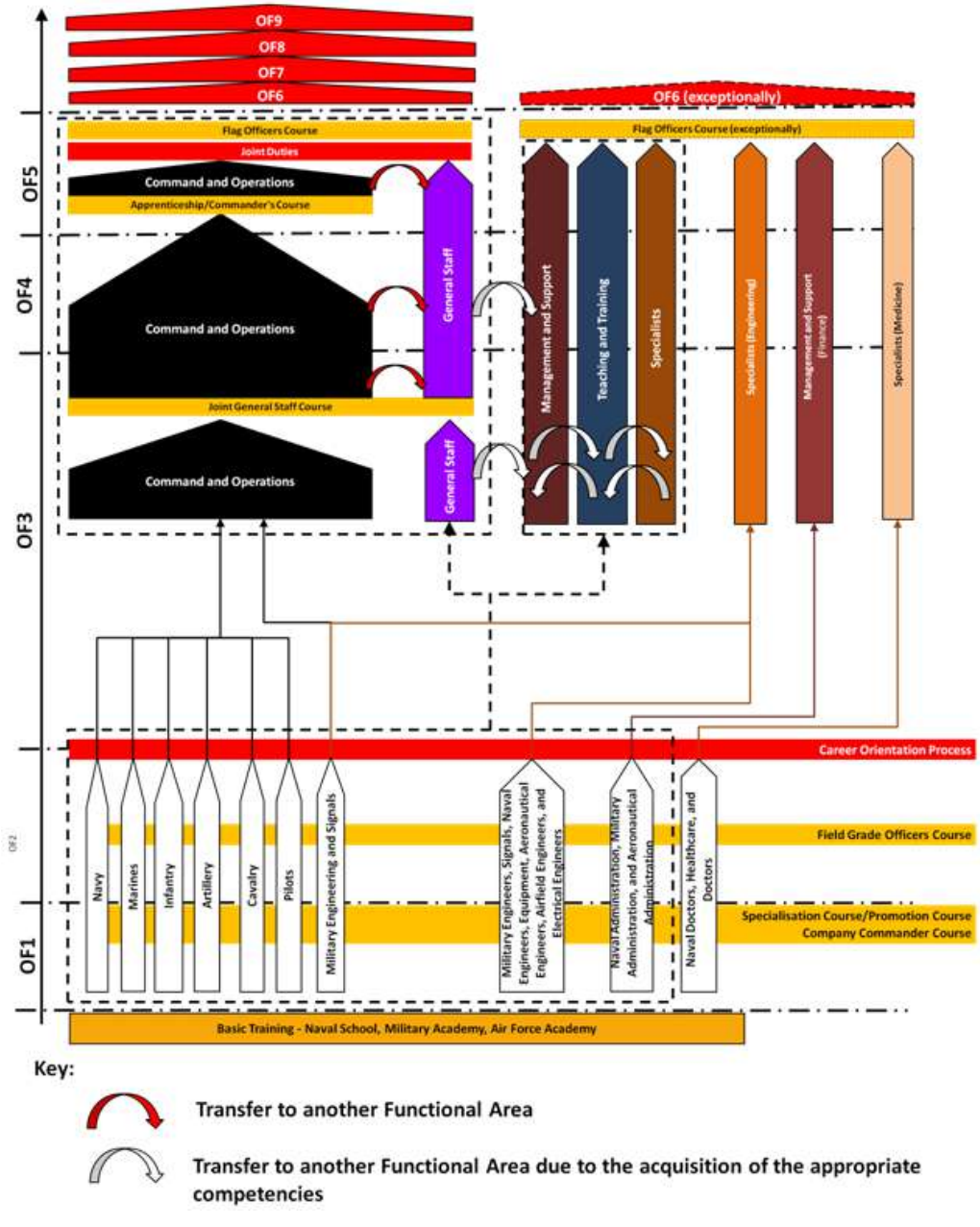


Figure 10 – Proposal for a Career design

This research focused only on CP officers, who did not necessarily hold a higher education degree but who can legally be promoted to flag officer, thus only some S were analysed. Furthermore, due to time constraints, it was not possible to expand the sample of flag officers to validate the initial model. Therefore, to increase representativeness,

future research should include the S that were not analysed in this study[38], and the validation sample expanded to include not only flag officers, but also officers from all S. It is also important to develop similar studies for the sergeants and other ranks categories, and to analyse the possibility of lateral entry in situations that require a high degree of technical specificity.

Works cited

Alexandre, A., 2016. *Estruturação e gestão de carreiras em países amigos e aliados. Análise comparativa das mais recentes alterações em relação ao caso português*. Individual Research Work - Flag Officers Course. IUM.

Arthur, M.B., Hall, D.T. e Lawrence, B.S. eds., 2004. *Handbook of career theory*. Milton Keynes: Cambridge University Press.

CM, 2013. *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»*. (Resolução do Conselho de Ministros 26/2013 de 19 de abril), Lisbon: Diário da República.

Department of Defense, 2017. *Career Fields and Profiles Search*. [online] Today's Military. Retrieved from: http://todaysmilitary.com/working/career-fields-and-profiles, [Accessed 19 January 2017].

Department of the Army, 2014. *Pamphlet 600–3: Commissioned Officer Professional Development and Career Management*. Washington: Department of the Army.

Dubois, A. e Humfryes, D., 2017. *Belgian Armed Forces Officers' Career*. Interviews conducted by Paulo Ferreira [Via email]. Oeiras, 21 February 2017.

Dutra, J., 2012. *Administração de Carreiras - Uma proposta para repensar a Gestão de Pessoas*. São Paulo: Editora Atlas.

État-Major des Armées, 2013. *Relative à la notation des officiers d'active et de réserve, des aspirants et officiers volontaires de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air, du service de santé des armées, du service des essences des armées et des chefs de musique* (Instruction N° 5491/DEF/EMA/RH/PRH du 6 mai 2013), Paris: Bulletin Officiel des Armées.

Guerra, I., 2014. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e formas de uso*. 5th Ed. Cascais: Principia.

Hall, D.T., 2002. *Careers in and out of Organizations*. Milton Keynes: Sage Publications.

House of Representatives, 2011. *Armed Forces* (Title 10 of the United States Code, as amended through January 7, 2011), Washington: United States Government Publishing Office.

Huntington, S., 1999. *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisbon: Gradiva.

[38] Senior naval technicians, personnel and secretarial technicians, healthcare, signals, equipment maintenance and transport technicians, navigators, general technicians, air police, and bandmasters.

Jansen, T., 2017. *Dutch Armed Forces Officers' Career*. Interview conducted by Paulo Ferreira [Via email]. Oeiras, 15 January 2017.

Jefatura del Estado, 2007a. *De la carrera militar* (Ley 39/2007, de 19 de noviembre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Jefatura del Estado, 2007b. *Estatuto Básico del Empleado Público* (Ley 7/2007, de 12 de abril), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Kapp, L., 2013. *Military Officer Personnel Management: Key Concepts and Statutory Provisions*. Congressional Research Service.

LeMasters, G., 2017. *American Armed Forces Officers' Career*. Interview conducted by Paulo Ferreira [In person]. Lisbon, 27 February 2017.

MDN, 2015. *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (Decreto-Lei 90/2015 de 29 de maio), Lisbon: Diário da República.

MDN, 2016. *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas* (Ordinance 301/2016 of 30 November), Lisbon: Diário da República.

Ministère de la Défense, 2007. *Loi fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées* (Loi du 28 février 2007), Bruxelles: Sénat de Belgique.

Ministère de la Défense, 2008a. *Portant statut particulier des corps des officiers de l'air, des officiers mécaniciens de l'air et des officiers des bases de l'air* (Décret no 2008-943 du 12 septembre 2008), Paris: Journal Officiel de la République Française.

Ministère de la Défense, 2008b. *Portant statut particulier des corps des officiers de marine et des officiers spécialisés de la marine* (Décret no 2008-938 du 12 septembre 2008), Paris: Journal Officiel de la République Française.

Ministère de la Défense, 2008c. *Portant statut particulier du corps des officiers des armes de l'armée de terre* (Décret no 2008-940, du 12 septembre 2008), Paris: Journal Officiel de la République Française.

Ministère de la Défense, 2015. *Cursus de carrière des officier de la marine* (Note No 0-6100-2015/DEF/DPMM/PRH/NP, du 10 juillet 2015), Paris: Direction du Personnel Militaire de la Marine.

Ministerio de Defensa, 2009a. *Por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería* (Real Decreto 168/2009, de 13 de febrero), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio de Defensa, 2009b. *Por la que se establece el tiempo mínimo de servicios y el de permanencia en determinado tipo de destinos necesarios para el ascenso* (Orden Ministerial 19/2009), de 24 de abril, Madrid: Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa, 2010. *Por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción y de ordenación de la enseñanza de formación en las Fuerzas Armadas* (Real Decreto 35/2010, de 15 de enero), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio de Defensa, 2011. *Por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal militar profesional* (Real Decreto 456/2011, de 1 de abril), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Moura, R., 2014. *Reestruturação de Carreira dos Oficiais dos Quadros Permanentes das Forças Armadas Portuguesas. Análise comparativa com Países Aliados e Amigos no âmbito da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte*. Individual Research Work - Joint General Staff Course. IESM.

NATO, 2010. *NATO codes for grades of military personnel*. Brussels: NATO Standardization Agency.

Poortman, M., 2017. *Dutch Armed Forces Officers' Career*. Interview conducted by Paulo Ferreira [Via email]. Oeiras, 3 March 2017.

Presidente della Repubblica, 2010. *Codice dell'ordinamento militare* (Decreto Legislativo n.66, 15 marzo 2010), Roma: La Gazzetta Ufficiale.

Presidente della Repubblica, 2016. *Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244* (Decreto Legislativo n.91, 26 aprile 2016), Roma: La Gazzetta Ufficiale.

Queffelec, C., 2017. *French Armed Forces Officers' Career*. Interview conducted by Paulo Ferreira [In person]. Lisbon, 27 February 2017.

Rodrigues, V., 2015. *Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico. Competências Nucleares*. IESM Notebooks. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Rosenbaum, J., 2004. Organization career systems and employee misperceptions. In: *Handbook of career theory*. Milton Keynes, pp.329–353.

Santos, L., 2014. *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*. IESM Notebooks. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Schein, E., 1978. *Career Dynamics: matching individual and organizational needs*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Stasolla, A., 2017. *Officer's Career Design in Italy*. Interview conducted by Paulo Ferreira [Via email]. Oeiras, 15 January 2017.

Taube, B., 2017. *German Armed Forces Officers' Career*. Interview conducted by Paulo Ferreira [In person]. Lisboa, 01 March 2017.

Thie, H. e Brown, R., 1994. *Future Career Management Systems for U.S. Military Officers*. Santa Monica: Rand.

Veerman, L., 2017. *Dutch Armed Forces Officers' Career*. Interview conducted by Paulo Ferreira [Via email]. Oeiras, 02 February 2017.

Artigo recebido em junho de 2017 e aceite para publicação em outubro de 2017

O COMPROMETIMENTO COM O SUPERIOR HIERÁRQUICO ENQUANTO DETERMINANTE DO COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE MODERAÇÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL MILITAR NA FORÇA AÉREA PORTUGUESA[1]

COMMITMENT TO SUPERVISORS AS A DETERMINANT OF ORGANIZATIONAL COMMITMENT: A MODERATION ANALYSIS OF MILITARY CATEGORY IN THE PORTUGUESE AIR FORCE

Mónica Liliana Carvalho Casimiro
Mestre em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos Humanos pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
1300-663 Lisboa
monicacasimiro_ap@hotmail.com

José Luís Pereira Rocha do Nascimento
Doutorado em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
1300-663 Lisboa
jnascimento@iscsp.ulisboa.pt

Cristina Paula de Almeida Fachada
Major Psicóloga da Força Aérea Portuguesa
Doutorada em Psicologia pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa
Chefe do Núcleo Editorial do Instituto Universitário Militar (IUM)
Investigadora do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
1449-027 Lisboa
Investigadora do Centro de Investigação da Academia da Força Aérea
2715-021 Pêro Pinheiro
cfachada@hotmail.com

Resumo

Apesar da conceptualização do comprometimento datar de 1960, e de existir um elevado número de estudos empíricos, o estudo de comprometimentos com diferentes objetos (*foci ou target*) é recente, não havendo ainda muitas investigações que abordem a relação entre diferentes comprometimentos, particularmente em contexto militar. Neste enquadramento, o presente estudo identifica de que forma as categorias profissionais militares na Força Aérea Portuguesa (FA) moderam a relação entre o comprometimento com o superior hierárquico

Como citar este artigo: Casimiro, M., Nascimento, J. e Fachada, C., 2017. O comprometimento com o superior hierárquico enquanto determinante do comprometimento organizacional: um estudo de moderação da categoria profissional militar na Força Aérea Portuguesa. *Revista de Ciências Militares,* novembro, V(2), pp. 283-309. Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Artigo adaptado a partir do trabalho de mestrado, cuja defesa ocorreu em novembro de 2015, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

e o comprometimento organizacional. A amostra, de conveniência, é constituída por militares da FA, num total de 364 participantes, distribuídos pelas categorias profissionais militares de oficial, sargento e praça. A investigação é de cariz quantitativo, alicerçada em duas escalas e fazendo recurso a modelos de equações estruturais. Os resultados demonstraram a unidimensionalidade do comprometimento com o superior hierárquico, evidenciando a determinação do constructo sobre as componentes afetiva e normativa do comprometimento organizacional. Os resultados permitiram também aferir a existência de um efeito de moderação da variável categoria militar sobre a relação entre os constructos comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional.

Palavras-Chave: Comprometimento com o Superior Hierárquico, Comprometimento Organizacional, Categoria Profissional Militar, Força Aérea Portuguesa.

Abstract

Despite the conceptualization of commitment dating to 1960 and there are a large number of empirical studies, the study of commitments with different objects (foci or target) is recent and there are still no studies that address a relationship between different commitments, particularly in the military context. The present study identifies how member countries of the Portuguese Air Force (FA) moderate the relationship between commitment to the hierarchical superior and the organizational commitment. A sample, of convenience, made up of FA military personnel in a total of 364 participants belonging to the military categories of the military, officer, sergeant and corporal. The research is of quantitative nature, based on two scales and making use of models of structural equations. The results showed a unidimensionality of the commitment with the superior hierarchical, evidencing a determination of the construct about as affective and normative components of the organizational commitment. The results also allowed us to verify the existence of a moderating effect of the military category variable on a relationship between the constructs committed to the superior hierarchical and the organizational commitment.

Keywords: *Commitment to the Hierarchical Superior, Organizational Commitment, Professional Military Category, Portuguese Air Force.*

Introdução

O período de grandes transformações que a sociedade está a atravessar concorre para uma menor estabilidade nas organizações. Tal facto obriga a um aumento da capacidade de adaptação, a fim de potenciar a produção e a sua competitividade. Ao longo de várias décadas, têm sido estudadas as relações existentes entre os indivíduos e as organizações.

Porém, devido à complexidade das relações, e às constantes alterações do nível económico, da estrutura laboral e dos valores societais, torna-se relevante a procura de novos modelos e políticas de recursos humanos capazes de dar resposta à nova realidade. Na gestão de recursos humanos, um dos elementos cruciais são os comprometimentos no local de trabalho conforme foi posto em destaque no Modelo de Harvard (Beer, Boselie e Brewster, 2015).

As organizações oferecem aos indivíduos muito mais que um posto de trabalho, considerando que o seu vínculo a uma atividade profissional engloba, para além da relação com o trabalho em si, o trabalho com a equipa, a relação com a carreira e com a própria organização (Maanen e Schein, 1977; Meyer, Allen e Smith, 1993). Os estudos das atitudes e comportamentos dos indivíduos em relação à organização têm tido, ao longo das décadas, um papel importante na gestão de recursos humanos e no comportamento organizacional, importância que tem vindo a aumentar devido às alterações dos padrões. Segundo Meyer, Allen e Topolnytsky (1998), Meyer (2009) e Beer et al. (2015), o comprometimento organizacional dos indivíduos pode sofrer alterações em função de diversos fatores, e o estado de comprometimento que um colaborador tem com a organização é determinante para o seu nível de desempenho e de produtividade.

A gestão de recursos humanos acompanha esta evolução como forma de estratégia das organizações, com o objetivo de desenvolver os valores humanos, evidenciando e maximizando o comprometimento dos colaboradores e conseguindo assim uma vantagem competitiva (Barney, 1995; Harter, Schimdt e Hayes, 2002; Rego, 2003; Beer et al., 2015). De acordo com Meyer e Herscovitch (2001) e Meyer (2009), está-se perante uma mudança na natureza e no alvo do comprometimento, sendo que investigadores estão cada vez mais interessados em estudar a relação que o comprometimento organizacional pode ter com outros tipos de comprometimento, nomeadamente com a profissão, com os objetivos, com a equipa, com o trabalho e com o líder, como tem sido demonstrado nos estudos de Stinglhamber, Bentein e Vandenberghe (2002) e Stinglhamber e Vandenberghe (2003).

Segundo Allen e Meyer (1996), o comprometimento organizacional é a ligação psicológica de uma dada intensidade e natureza, entre o indivíduo e a organização, tornando menos provável a sua intenção voluntária para sair da organização. Harter, Schmidt e Hayes (2002), referem que o comprometimento organizacional tem uma influência da liderança. Apesar de existirem estudos que relacionam a influência do estilo de liderança com o comprometimento (Bycio, Hackett e Allen, 1995), são escassos os estudos que desenvolvem o comprometimento com o líder. Refira-se que na investigação realizada por Meyer, Allen e Smith (1993), que incidiu sobre o comprometimento com a profissão, foi referida a importância das características pessoais, tornando o comprometimento com o superior hierárquico (CSH) passível de ser estudado.

Uma estrutura organizacional fortemente hierarquizada, modelada por fortes valores éticos e morais onde o cumprimento de uma ordem dada por um superior hierárquico,

desde que seja legal, deverá ser imediato, remete para uma instituição militar, onde os militares, apesar de não serem diferentes dos restantes indivíduos, devem um sentido de coragem moral e física, lealdade e honra superior aos demais, pelo facto de terem um forte vínculo com a Pátria (Santos, 2012). Apesar da capacidade intelectual, força de carácter e força física serem competências exigidas num militar, é fundamental que haja uma figura que o motive e inspire, que é normalmente o superior hierárquico, e que, inclusive, pode ter um papel fundamental na relação do militar com a própria instituição militar.

A Força Aérea Portuguesa (FA), assim como em todas as Forças Armadas, tem a hierarquia como base da instituição militar e a cadeia de comando como procedimento a ser seguido por todos os integrantes na sua estrutura organizacional. A hierarquia pressupõe uma disciplina militar baseada no rigoroso cumprimento das leis e regulamentos militares, assim como das suas determinações, o que é assegurado pelo "estado de espírito" baseado no patriotismo e civismo, que leva voluntariamente ao cumprimento da missão que cabe às forças armadas, quer em grupo quer individualmente (AR, 2009). Este contexto, característico do meio militar, é importante no desenvolvimento dos diversos comprometimentos no local de trabalho (Allen, 2003; Gade, 2013; Meyer, Kam, Goldenberg e Bremner, 2013; Silva, 2016).

Neste enquadramento, é equacionado que o comprometimento que os militares têm com o seu superior hierárquico se constitui como um determinante do seu comprometimento organizacional, e que essa relação pode ser mais ou menos intensa consoante a categoria profissional militar (Silva, 2016), e formulada a seguinte questão de investigação:

> *Em que medida a categoria profissional militar modera a relação entre o comprometimento com superior hierárquico e o comprometimento organizacional?*

O presente estudo tem como objetivo contribuir para a elaboração de um sistema de políticas de desenvolvimento de recursos humanos, que potencie o comprometimento com o superior hierárquico e, consequentemente, com o comprometimento organizacional, através da análise da categoria militar enquanto moderadora da relação existente entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional. O estudo pretende ainda determinar os níveis dos dois tipos de comprometimento existentes na FA, e, em todo este processo, aquilatar as propriedades psicométricas do questionário utilizado.

Com esta investigação, na linha do estudo realizado nas Forças Armadas Portuguesas por Silva (2016), pretende-se contribuir para uma nova perspetiva da teorização de um constructo recente, que é o comprometimento com o superior hierárquico, gerando mais-valias para os militares e para a sociedade, e todo um conjunto de (novas) implicações teórico-práticas (uma vez que não foram encontrados trabalhos de investigação que relacionassem as três variáveis).

1. Revisão bibliográfica

1.1. Comprometimento Organizacional

É ainda pouco consensual o conceito de comprometimento (Klein et al., 2009). Becker (1960) conceptualizou-o como sendo o resultado de uma linha de comportamentos adotados pelo indivíduo, provenientes da assimilação de diferentes interesses materiais ou de investimentos na relação deste com a organização, e que implicariam custos associados a uma eventual saída de organização sendo, por isso, unidimensional.

A perspetiva comportamental do comprometimento, na linha do conceptualizado por Becker (1960), foi redefinida por Mowday Porter e Steers (1979; 1982), ao assumirem que o comprometimento seria o grau de identificação que um indivíduo tem para com a sua organização, e que pode assumir uma perspetiva atitudinal e afetiva.

Com base nas diversas conceptualizações de comprometimento, Allen e Meyer (1990), sugeriram que este podia ser agrupado em três grandes componentes: afetiva, normativa e calculativa. A afetiva, que pressupõe a existência de uma ligação emocional à organização, posicionando-se na linha do proposto por Mowday et al. (1979); a normativa, alicerçada no facto de se acreditar que existe uma obrigação moral de não sair da organização, posicionando-se na linha do estabelecido por Wiener e Vardi (1990); e a calculativa, relativa ao custo associado a uma possível saída da organização estando, por isso, na linha do estabelecido por Becker (1960). O agrupamento das componentes deu origem ao Modelo das Três Componentes do Comprometimento Organizacional de Meyer e Allen (1991; 1997), o qual tem apresentado resultados estáveis e consistentes em vários estudos empíricos (Meyer et al., 2002), constituindo-se como a base do presente estudo.

Meyer e Herscovitch (2001) desenvolveram o modelo geral de comprometimento com base no Modelo das Três Componentes do Comprometimento Organizacional de Meyer e Allen (1991; 1997), estabelecendo que a estrutura das três componentes podia ser aplicada aos vários tipos de comprometimento independentemente do seu objeto. Mesmo sem estar comprometido com a organização, o indivíduo podia/pode revelar um bom desempenho devido ao comprometimento com outros objetos (Meyer et al., 1998; Klein et al., 2009), como a profissão, a equipa ou o supervisor (Meyer, 2009).

Segundo Allen (2003), a complexidade do comprometimento, enquanto constructo, aumentou após a investigação de Stinglhamber et al. (2002) que advogou o comprometimento com cinco *focis* (organização, supervisor, grupo de trabalho, clientes e ocupação), i.e., o comprometimento com diversas áreas para além da organização.

1.2. Comprometimento com o Superior Hierárquico

Os estudos de determinação entre o estilo de liderança e o comprometimento organizacional não têm sido conclusivos (Drath, McCauley, Palus, Velsor, O'Connor e McGuire, 2008). Um dos efeitos da relação entre o superior hierárquico e o subordinado é a intensidade da vinculação do subordinado com o seu superior (Bass e Avolio, 1995).

Uma vinculação que, no fundo, é uma aproximação do comprometimento com o superior hierárquico.

Complementarmente, foi demonstrada a importância da liderança como um antecedente do comprometimento organizacional e proposto que a liderança aumentaria o comprometimento com o líder, com a equipa de trabalho e com a organização (Strauss, Griffin e Rafferty, 2009).

Apesar do comprometimento com o supervisor ser um constructo recente e pouco teorizado, já existem estudos que o identificam como um antecedente do comprometimento organizacional (Stinglhamber et al., 2002; Fonseca, 2014; Manteigas, 2014), e outros que defendem a necessidade de existirem ainda mais (Meyer et al., 2015). O comportamento no trabalho pode ser explicado com mais detalhes, tendo em conta os vários *focis* de comprometimento do indivíduo (Meyer et al., 1998; Allen, 2002; Stinglhamber et al., 2002; Meyer et al., 2013). Reconhecer que o trabalhador pode ter comprometimentos com vários objetos integrantes da organização, nomeadamente com a profissão, trabalho, equipa, cliente, supervisor, entre outros, pode ser fulcral para um melhor entendimento do comportamento e comprometimento organizacional (Stinglhamber et al., 2002). Assim o comprometimento com o superior hierárquico poderá ser um fator determinante do comportamento no trabalho e do comprometimento organizacional.

É consensual que existe uma relação entre os vários tipos de comprometimento no local de trabalho, o mesmo já não acontecendo quando se trata de relações de determinação (Meyer e Herscovitch, 2001; Cohen, 2003). Comprometimentos mais ligados às características pessoais podem ser considerados antecedentes de tipos de comprometimento mais norteados para objetos não ligados diretamente à pessoa, como por exemplo o comprometimento organizacional (Meyer et al., 2002; Meyer, Becker e Vandenberghe, 2004). Tal facto pressupõe que o comprometimento com o supervisor implica uma relação de natureza interpessoal, podendo ser um antecedente do comprometimento organizacional.

Meyer et al. (2015) concluíram que os supervisores têm uma proteção maior dentro das organizações, o que pode criar dependências. Stinglhamber e Vandenberghe (2003), por seu lado, observaram que as organizações e os superiores hierárquicos são duas fontes completamente distintas do comprometimento dos funcionários, o que faz com que estes se dediquem de formas distintas a cada uma delas. Porém, a importância do apoio que os funcionários sentem quer por parte da organização, quer por parte de terceiros, nomeadamente chefia direta, influencia positivamente o comprometimento organizacional (Schein, 1980; Mowday et al., 1982; Eisenberger et al., 1986; Rousseau, 1989; Wayne et al., 1997; Armeli et al., 1998). Às organizações é cada vez mais importante ter em consideração o facto do comprometimento do indivíduo poder variar consoante o seu *mindset* e o seu foco de atenção, tornando-se assim pertinente avaliar as condições em que os indivíduos operam, de forma a promover perfis adequados para as mesmas (Meyer et al., 2002). As características de um indivíduo e a natureza dos seus objetivos

podem interferir na relação entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional, tornando-a mais complexa (Meyer et al., 2015). Desta forma, e à semelhança de estudos anteriores (Meyer et al., 1993; Assis e Nascimento, 2014; Manteigas, 2014), assumiu-se o Modelo das Três Componentes do Comprometimento de Meyer e Allen (1991) para o comprometimento com o superior hierárquico (CSH), sendo, por isso, composto pelas componentes afetiva (CSHA/COA), normativa (CSHN/CON) e calculativa (CSHC/COC).

1.3. Categoria Militar

No presente estudo é apresentada a possibilidade de existir uma relação entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional, moderada pela categoria militar, i.e., posição ocupada pelo indivíduo na hierarquia de uma organização/instituição, no sentido da categoria militar amplificar a relação entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional.

O conceito de hierarquia militar, para efeitos da presente investigação, deve ser entendido como a ordenação dos diferentes níveis de autoridade dentro da estrutura (fortemente ordenada) das Forças Armadas.

Assim, as categorias nas organizações militares, onde se inclui naturalmente a FA, estão bem delimitadas, bem como as subcategorias e os postos (Tabela 1).

Tabela 1 – Postos e Categorias e Subcategorias na Força Aérea Portuguesa

Categorias	Subcategorias	Postos
Oficiais	**Oficiais Generais**	General (GEN)
	Oficiais Superiores	Tenente-General (TGEN)
		Major-General (MGEN)
		Brigadeiro-General (BGEN)
		Coronel (COR)
		Tenente-Coronel (TCOR)
		Major (MAJ)
	Capitães	Capitão (CAP)
	Oficiais Subalternos	Tenente (TEN)
		Alferes (ALF)
		Aspirante a Oficial (ASPOF)

Tabela 1 – Postos e Categorias e Subcategorias na Força Aérea Portuguesa (cont.)

Categorias	Subcategorias	Postos
Sargentos		Sargento-Mor (SMOR) Sargento-Chefe (SCHF) Sargento-Ajudante (SAJ) Primeiro-Sargento (1.º SAR) Segundo-Sargento (2.º SAR) Furriel (FUR) Segundo-Furriel (2.º FUR)
Praças		Cabo-Adjunto (CADJ) Primeiro-Cabo (1.º CAB) Segundo-Cabo (2.º CAB) Soldado (SOLD)

Fonte: AR (2015).

Como refere Sobral (2008), um militar oficial está investido numa posição de autoridade, exercida por delegação de poderes no quadro normativo do Estado, sendo que a delegação de autoridade é formalizada através da atribuição de um documento denominado Carta-Patente onde está definido o posto do oficial, assim como os poderes, os deveres e as responsabilidades atribuídas ao mesmo. Apenas os Oficiais Generais, Oficiais Superiores, Capitães e Oficiais Subalternos estão habilitados a exercer o comando de unidades (Sobral, 2008), recebendo por isso uma forte formação voltada para a liderança. Um militar da categoria de Sargento é titular de alguma autoridade – ainda que limitada e subordinada em relação à autoridade dos militares na categoria de Oficiais –, concedida através de um Diploma de Encarte, e detém, como principal responsabilidade o exercício de supervisão na sua área de especialidade profissional e a assessoria, quando solicitada, aos Oficiais (Sobral, 2008). Um militar da categoria das Praças é considerado como um operacional, geralmente destituído de funções de chefia, o que, ilustrado numa pirâmide, corresponde à base (Sobral, 2008). Pese embora esta realidade, a análise do comprometimento com o superior hierárquico que é alvo de estudo no presente trabalho, é transversal às três categorias militares estudadas, conforme Silva (2016) pôs em destaque no seu estudo.

Apesar da escassez de estudos relativos à relação de determinação do comprometimento com o superior hierárquico sobre o comprometimento organizacional, autores na linha de Fonseca (2014), Manteigas (2014) e Veiga (2014), indicam que algumas das componentes

do comprometimento com o superior hierárquico determinam o comprometimento com a organização.

Pelo exposto, pretende-se verificar se a categoria militar é uma variável moderadora da relação de determinação do comprometimento com o superior hierárquico com o comprometimento organizacional (Figura 1).

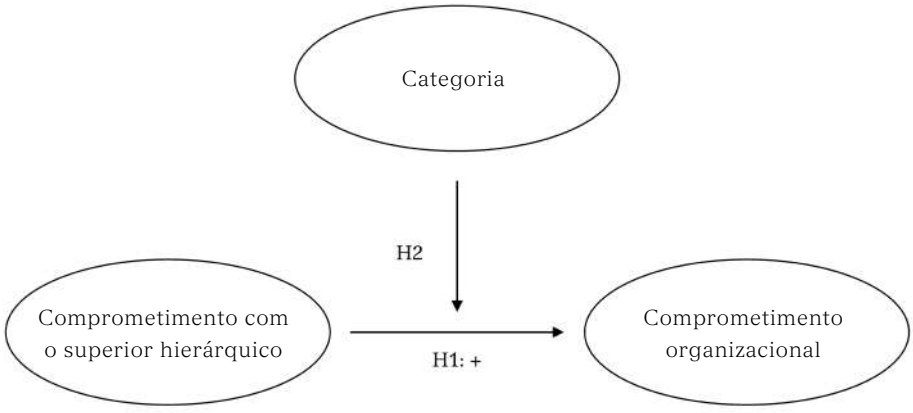


Figura 1 – Modelo teórico proposto

A categoria militar é considerada uma variável moderadora, no sentido em que amplifica ou abafa a relação existente entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional. Neste enquadramento, apresenta-se no Quadro 1 a hipótese geral e decorrentes hipóteses específicas, e na Figura 2 o modelo proposto com bases nas hipóteses elencadas.

Quadro 1 – Hipótese geral e hipóteses específicas referentes à relação do comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional

H1	O comprometimento com o superior hierárquico influencia positivamente o comprometimento organizacional
H1a	O comprometimento afetivo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional afetivo.
H1b	O comprometimento afetivo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional normativo.
H1c	O comprometimento afetivo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional calculativo.
H1d	O comprometimento normativo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional afetivo.

Quadro 1 – Hipótese geral e hipóteses específicas referentes à relação do comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional (cont.)

H1e	O comprometimento normativo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional normativo.
H1f	O comprometimento normativo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional calculativo.
H1g	O comprometimento calculativo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional afetivo.
H1h	O comprometimento calculativo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional normativo.
H1i	O comprometimento calculativo com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional calculativo.

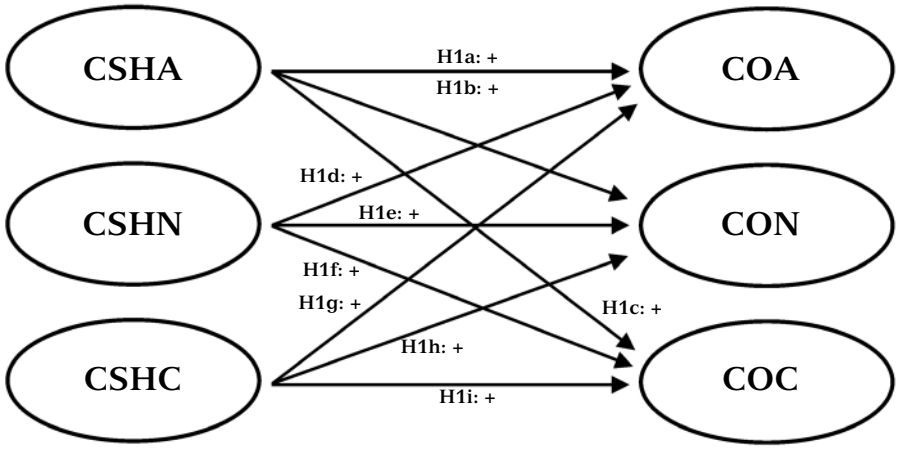


Figura 2 – Modelo proposto com base nas hipóteses formuladas

Pelo exposto anteriormente, o quadro teórico sugere a possibilidade de haverem alterações da intensidade do comprometimento em função da posição hierárquica. Nas Forças Armadas a posição hierárquica está refletida na categoria militar, sendo que os militares inseridos na categoria de Oficial ocupam uma posição acima dos Sargentos, que por sua vez, ocupam uma posição hierárquica acima das Praças. Assim, estabelece-se a seguinte hipótese geral:

H2: A categoria militar é um moderador da relação de influência do comprometimento com o superior hierárquico no comprometimento organizacional.

2. Metodologia

Tendo em conta as características do estudo, optou-se por um desenho de pesquisa correlacional e transversal, de natureza quantitativa e hipotético-dedutiva, sendo a recolha de dados assegurada por questionário e o seu tratamento pelo recurso a técnicas de modelagem por equações estruturais.

2.1. Método

Participantes. Tendo por base a população dos militares no ativo na FA, colocados em território nacional e em cenário de não-combate (N=6422), foi utilizada uma amostra de conveniência, constituída por 364 militares (o que corresponde a uma taxa de resposta de 5,7%), distribuída pelas três categorias militares (Quadro 2).

Quadro 2 – Constituição da amostra por Categorias Militares

Categorias Militares	N.º de respondentes
Oficiais	181 (49,7%)
Sargentos	122 (33,5%)
Praças	61 (16,8%)

Dos 181 oficiais participantes, 151 (83,4%) são dos Quadros Permanentes e 30 (16,6%) do Regime de Contrato. A idade média é de 36,96 anos (DP=9,924) e a antiguidade de 4,77 (DP=5,376). Cada respondente trabalha em média 2,10 anos (DP=2,501) com a mesma chefia direta.

Procedimento. O estudo iniciou-se com a realização de um pedido formal ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, acompanhado pelos respetivos instrumentos de recolha de dados. Depois de obtida esta supradita autorização, foi desenvolvida a recolha dos dados, durante os meses de março e abril de 2015, com recurso ao *Groupwise* (GW), i.e., correio interno da FA. O facto de todos terem acesso ao GW, viabilizou a utilização do processo de recolha de dados online.

Instrumento de recolha de dados. Para medir as três componentes do comprometimento organizacional foi utilizado o questionário proposto por Meyer e Allen (1997), adaptado para Portugal por Nascimento, Lopes e Salgueiro (2008), e ajustado ao contexto de destino, com a substituição do termo "Organização" por "FA" (Tabela 2).

Tabela 2 – Escala do comprometimento organizacional

Subescala do Comprometimento Organizacional Afetivo	
COA_21	Não me sinto "emocionalmente ligado" à FAP
COA_25	A FAP tem um grande significado pessoal para mim
COA_26_I	Não me sinto como "fazendo parte da família" na FAP
COA_28	Na realidade sinto os problemas da FAP como se fossem meus
COA_30	Ficaria muito feliz em passar o resto da minha carreira com na FAP
COA_34_I	Não me sinto como fazendo parte da FAP
Subescala do Comprometimento Organizacional Normativo	
CON_23	Eu não iria deixar FAP neste momento porque sinto que tenho uma obrigação pessoal para com as pessoas que trabalham aqui
CON_24_I	Sinto que não tenho qualquer dever moral para em permanecer na FAP
CON_27	Mesmo que fosse uma vantagem para mim, sinto que não seria correto deixar a FAP neste momento
CON_29	A FAP merece a minha lealdade
CON_31	Sentir-me-ia culpado se deixasse a FAP agora
CON_37	Sinto que tenho um grande dever para com a FAP
Subescala do Comprometimento Organizacional Calculativo	
COC_20	Acredito que há muito poucas alternativas para poder pensar em sair da FAP
COC_22	Seria materialmente muito penalizador para mim, neste momento, sair da FAP, mesmo se o pudesse fazer
COC_32	Uma das principais razões para eu continuar a trabalhar na FAP é que a saída iria requerer um considerável sacrifício pessoal, porque uma outra organização poderá não cobrir a totalidade de benefícios que tenho aqui
COC_33	Neste momento, manter-me na FAP é tanto uma questão de necessidade material quanto de vontade pessoal
COC_35	Uma das consequências negativas para mim se saísse da FAP resulta da escassez de alternativas de emprego que teria disponíveis
COC_36	Muito da minha vida iria ser afetada se decidisse querer mudar este chefe neste momento
COC_38	Como já dei tanto à FAP, não considero atualmente a possibilidade de trabalhar numa outra organização

Fonte: Adaptado a partir de Nascimento, Lopes e Salgueiro (2008, p. 121).

Para medir o comprometimento com o superior hierárquico foi utilizada uma versão adaptada para o contexto militar e para o constructo em estudo, do questionário proposto por Meyer, Allen e Smith (1993) para medir o comprometimento com a ocupação. No fundo, e com recurso a uma metodologia semelhante à de Meyer, Allen e Smith (1993) – no estudo que efetuaram sobre o comprometimento com a profissão (CP) –, procedeu-se a um reescrever dos itens tendo por base o (novo) objeto de estudo, o que, na prática, refletiu-se na substituição do termo "Profissão" por "Chefe" (Tabela 3).

Tabela 3 – Escala do comprometimento com o superior hierárquico

Escala do Comprometimento Afetivo com o Superior Hierárquico	
CLA_2_I	Não me sinto identificada com este chefe
CLA_4	Este chefe tem um grande significado pessoal para mim
CLA_6_I	Não me sinto ligada a este chefe
CLA_11	Na realidade sinto os problemas do chefe como se fossem meus
CLA_14	Ficaria muito feliz em passar o resto da minha carreira com este chefe
CLA_15_I	Não me sinto "emocionalmente ligado" a este chefe
Escala do Comprometimento Normativo com o Superior Hierárquico	
CLN_1	Sinto que tenho um grande dever para com este chefe
CLN_3	Mesmo que fosse uma vantagem para mim, sinto que não seria correto deixar este chefe no presente momento
CLN_8	Este chefe merece a minha lealdade
CLN_9	Sentir-me-ia culpado se deixasse este chefe agora
CLN_16	Eu não iria deixar este chefe neste momento porque sinto que tenho uma obrigação pessoal para com ele
CLN_17_I	Sinto que não tenho qualquer dever moral para com o meu chefe direto
Escala do Comprometimento Calculativo com o Superior Hierárquico	
CLC_5	Uma das consequências negativas para mim se mudasse este chefe resulta da escassez de alternativas disponíveis na FA
CLC_7	Como já dei tanto este chefe, não considero atualmente a possibilidade de trabalhar com outro
CLC_10	Seria materialmente muito penalizador para mim, neste momento, mudar este chefe, mesmo se o pudesse fazer
CLC_12	Muito da minha vida ira ser afetada se decidisse querer mudar este chefe neste momento
CLC_13	Acredito que há muito poucas alternativas para poder pensar em mudar de chefe
CLC_18	Neste momento, manter-me com este chefe é tanto uma questão de necessidade material quanto de vontade pessoal
CLC_19	Uma das principais razões para eu continuar a trabalhar para este chefe é que a saída iria requerer um considerável sacrifício pessoal, porque um outro chefe poderá não cobrir a totalidade das vantagens que tenho aqui

Fonte: Adaptado a partir de Meyer, Allen e Smith (1993).

As respostas em ambos os questionários foram dadas numa escala de tipo Likert de sete pontos, em que (1) corresponde a "Discordo Totalmente" e (7) a "Concordo Totalmente".

2.2 Tratamento dos Dados

O tratamento dos dados foi realizado, com recurso aos *softwares* SPSS 22 e LISREL 9.2, em três momentos distintos. O primeiro momento correspondeu à validação dos modelos de medida face à amostra em estudo. O segundo momento, à estimação das relações estruturais presentes no modelo proposto. O terceiro e último momento ao estudo do efeito moderador da variável categoria profissional militar.

A validação dos modelos de medida face à amostra foi assegurada através de Análises Fatoriais Confirmatórias, tendo-se utilizado uma solução completamente estandardizada. Os modelos de medida foram sendo sucessivamente re-especificados, através da eliminação de itens que apresentavam cargas fatoriais inferiores a 0,6 e/ou índices de modificação elevados. Considerou-se o modelo de medida validado na solução que apresentava uma bondade de ajustamento estatisticamente significativa (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010; Marôco, 2010).

Quanto à estimação das relações estruturais do modelo proposto, foi utilizado o método de estimação *Maximum Likelihood* numa solução completamente estandardizada e utilizados os modelos de medida resultantes da validação face à amostra. O modelo inicial foi sendo sucessivamente re-especificado, através da eliminação das relações estruturais que não apresentavam um valor estatisticamente significativo. A segunda condição para a aceitação do modelo passava pela apresentação de uma bondade de ajustamento estatisticamente significativa.

A terceira parte do tratamento dos dados passou por testar, com base no modelo proposto final, o efeito moderador da variável categoria profissional militar, com recurso à análise multigrupos e estudo da invariância do modelo final proposto (Salgueiro, 2007; Marôco, 2010).

Em qualquer uma destas três fases foram utilizados os seguintes indicadores de bondade de ajustamento: Qui-Quadrado (χ^2), Graus de Liberdade (*Degrees of freemon*; DF), *Root Mean Square Error of Aproximation* (RMSEA ≤ 0,08), *Goodness-of-Fit Index* (GFI ≥ 0,90), *Incremented Fit Index* (IFI ≥ 0,90), *Comparative Fit Index* (CFI ≥ 0,90), relação do Qui-Quadrado com os Graus de Liberdade (χ^2/DF ≤ 3) e *Akeike Information Criterion* (AIC, em que o modelo com menor valor é o mais ajustado). A escolha destas medidas de ajustamento teve em consideração a inclusão de medidas de ajustamento absoluto (X^2; GFI; RMSEA), medidas de ajustamento incremental (IFI e CFI) e medidas de parcimónia e de comparação de modelos (χ^2/DF e AIC) (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010; Marôco, 2010).

3. Apresentação dos dados e análise dos resultados

3.1. Validação dos instrumentos de medida face à amostra

No que respeita ao comprometimento com o superior hierárquico foram testados quatro modelos de medida, sendo que o último (M4) apresentou uma bondade de ajustamento aceitável (Tabela 4).

Tabela 4 – Medidas de bondade de ajustamento do modelo do Comprometimento com o Superior Hierárquico.

Medidas	Valores de referência	M1 (modelo original)	M2 (análise fatorial 2ª ordem)	M3 (unidimensional)	M4 (modelo final)
Df		149	149	152	5
X^2		660,31	660,31	1002,34	9,63
RMSEA	≤ 0,08	0,129	0,129	0,159	0,074
GFI	≥ 0,9	0,739	0,739	0,577	0,983
IFI	≥ 0,9	0,96	0,96	0,934	0,997
CFI	≥ 0,9	0,96	0,96	0,934	0,997
X^2/ df	≤ 0,3	4,431	4,431	6,594	1,926
Model AIC	< valor	3254,03	3254,03	3758,74	713,964

O primeiro modelo (M1) correspondeu ao modelo original, de base tridimensional, constituída pelas variáveis latentes afetiva, normativa e calculativa. Para além de não ter ajustado (Tabela 4), este modelo apresentou correlações excessivamente elevadas entre as três componentes ($r_{(CLA;CLN)}$=0,90); $r_{(CLA;\ CLC)}$=0,70); ($r_{(CLN;CLC)}$=0,62), sugerindo a eventual presença de uma unidimensionalidade – conforme Hair et al. (2010) e Marôco (2010 e 2014), correlações superiores a 0,70 entre duas variáveis levam a ter que se perspetivar o facto de se estar perante uma mesma variável com nome diferentes.

Assim, foi testado um segundo modelo de medida (M2), que correspondeu a uma análise fatorial de segunda ordem destinada a medir o contributo de cada variável (CLA, CLN, CLC) na formação do comprometimento com o superior hierárquico (CL). Um modelo que para além de não ter ajustado (Tabela 4), demonstrou um elevado contributo da componente afetiva e normativa (respetivamente 1,01 e 0,89), e um contributo menos acentuado, apesar de elevado, da componente calculativa (0,70). Um conjunto de resultados que vão também no sentido da unidimensionalidade do constructo em causa.

Na sequência destes resultados, foi estudado um terceiro modelo (M3) que correspondeu a uma perspetiva unidimensional do constructo, e que também não ajustou. Neste seguimento, e com base nos resultados obtidos no modelo unidimensional, foram

eliminados os itens com baixos *factor loadings* e/ou com elevados índices de modificação, chegando-se assim ao quarto modelo de medida (M4), constituído por cinco itens, quatro da escala normativa e um da escala afetiva (Figura 3), e que apresentou uma bondade de ajustamento estatisticamente significativa (Tabela 4).

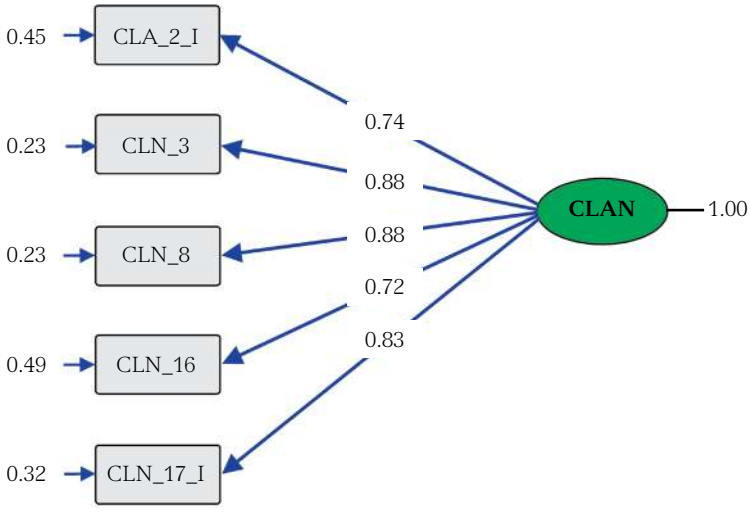


Figura 3 – Diagrama da solução final do comprometimento com o superior hierárquico (M4)

Quanto ao constructo Comprometimento Organizacional foram testados dois modelos. M1, que não apresentou uma bondade de ajustamento aceitável e, após re-especificações sucessivas do modelo, M2, que correspondeu ao modelo final, pautado por uma bondade de ajustamento aceitável (Tabela 5).

Tabela 5 - Medidas de bondade de ajustamento do modelo do Comprometimento Organizacional

Medidas	Valores de referência	M1 (modelo original)	M2 (modelo final)
Df		149	33
χ^2		798,34	67,17
RMSEA	≤ 0,08	0,152	0,093
GFI	≥ 0,7	0,694	0,931
CN	< 289	88,335	146,257
IFI	≥ 0,9	0,935	0,95
CFI	≥ 0,9	0,935	0,949
χ^2/ df	≤ 0,3	5,357	2,035
Modelo AIC	< valor	3541,11	1729,33

Importa salientar que a relação entre as componentes afetiva e calculativa foi eliminada, mantendo-se a relação entre a afetiva e normativa (0,30), e entre a normativa e a calculativa (0,41). Assim, as componentes afetiva e normativa ficaram a ser medidas por três itens cada uma, e a calculativa por quatro itens. (Figura 4).

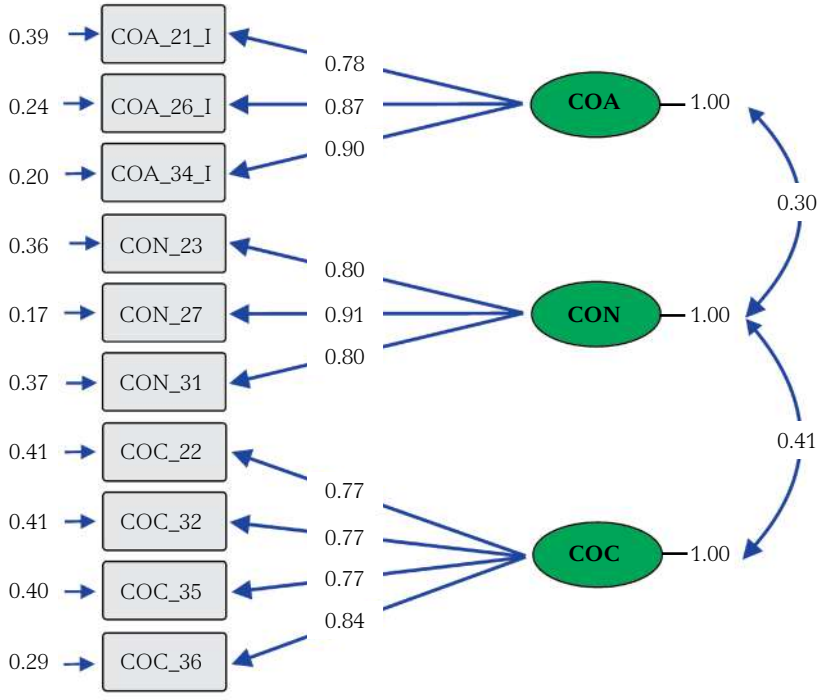


Figura 4 – Diagrama da solução final do modelo de medida do comprometimento organizacional

Os resultados foram ao encontro da tridimensionalidade estabelecida no quadro teórico inicial, considerando-se validado o modelo final de medida do Comprometimento Organizacional (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010; Marôco, 2010).

3.2 Teste das hipóteses e estimativa das relações estruturais do modelo proposto

O processo de validação dos constructos *supra* desenvolvido, permitiu verificar a tridimensionalidade do comprometimento organizacional, nas suas componentes afetiva, normativa e calculativa. No entanto, o mesmo não se verificou com os resultados obtidos pela AFC do Comprometimento com o Superior Hierárquico, o que sugere estar-se perante um constructo unidimensional onde predominam as componentes normativa e afetiva,

apesar de esta última estar representada por um único item. Face a estes resultados, as hipóteses específicas foram revistas tendo em conta a unidimensionalidade da variável independente (Tabela 6).

Tabela 6 - Hipóteses do modelo global final

H1	O comprometimento com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional afetivo.
H2	O comprometimento com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional normativo.
H3	O comprometimento com o superior hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional calculativo.

O modelo proposto, suportado pelas hipóteses específicas apresentadas na Tabela 6 está representado na Figura 5.

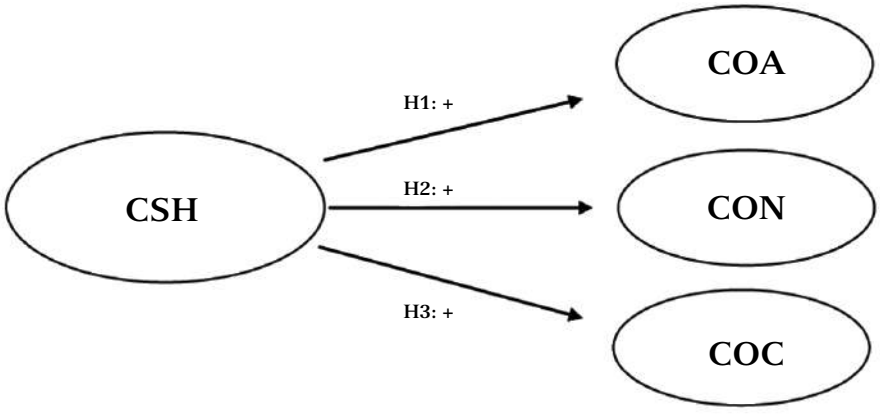


Figura 5 – Modelo proposto com base nas hipóteses específicas

Com base nos modelos de medida finais dos dois constructos e das quatro variáveis em estudo, foram determinadas as fiabilidades (genericamente aceitáveis, $\alpha \geq 0{,}70$) e as estatísticas descritivas, tendo a média mais elevada sido registada na componente afetiva do comprometimento organizacional, e a média mais baixa na componente normativa do comprometimento organizacional (Tabela 7).

Tabela 7 – Média, desvio padrão e coeficiente de correlação do comprometimento com o superior hierárquico e das variáveis do comprometimento organizacional

Variável	Média	Desvio Padrão	CLAN	COA	CON	COC
CLAN	3,72	1,07	(0,762)*			
COA	4,72	1,27	0,302	(0,835)*		
CON	2,72	1,47	0,227	0,238	(0,836)*	
COC	3,13	1,32	0,014	- 0,012	0,349	(0,834)*

Nota: Entre parênteses apresenta-se o valor do coeficiente Alpha de Cronbach.

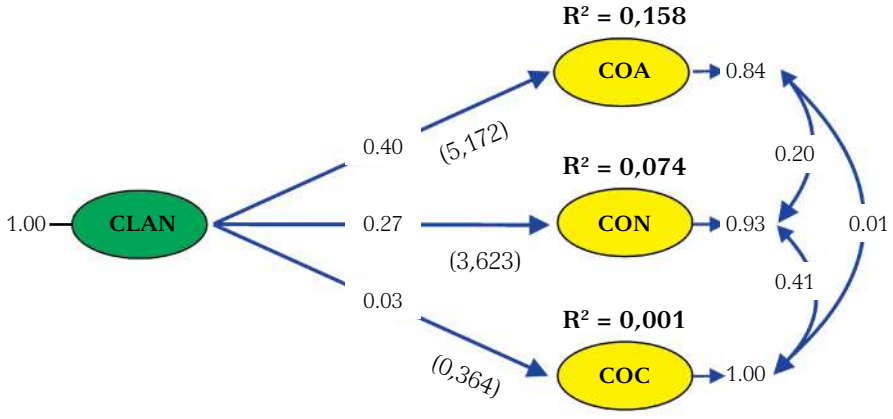
O comprometimento com o superior hierárquico apresenta uma relação positiva com todas as componentes do comprometimento organizacional, embora os valores não apresentem relações estatisticamente significativas. Todas as componentes do comprometimento organizacional relacionam-se positivamente entre si, com exceção das componentes afetiva e calculativa que revelam uma relação negativa.

Verificou-se que o modelo proposto não apresentou indicadores de bondade de ajustamento considerados aceitáveis (Tabela 8).

Tabela 8 – Indicadores de bondade de ajustamento referentes ao modelo proposto

Medidas	Valores de referência	MP1
Df		84
χ^2		229
RMSEA	≤ 0,08	0,105
GFI	≥ 0,9	0,864
CN	< 289	101,366
IFI	≥ 0,9	0,882
CFI	≥ 0,9	0,881
χ^2/ df	≤ 0,3	2,726
Model AIC	< valor	2991,1298

O modelo estimado (Figura 6) apresentou a existência de relações estruturais estatisticamente não significativas, bem como Coeficientes de Determinação das variáveis dependentes com valores inferiores ao estabelecido como aceitável (R2 = 0,50) (Marôco, 2014).



R2: Coeficiente de Determinação;

Nota: Entre parênteses apresenta-se o valor do *T-Value*, que para a relação ser estatisticamente significativa deverá ser igual ou superior a 1,96 (Salgueiro, 2007; Hair, et al., 2010)

Figura 6 – Diagrama do modelo proposto

Os resultados obtidos permitem testas hipóteses formuladas (Tabela 9).

Tabela 9 – Teste das hipóteses específicas

Hipóteses	Estimativa estandardizada	*t-value*	Conclusão
H1: O comprometimento com o superior Hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional afetivo	0,089	5,605	Não rejeitada
H2: O comprometimento com o superior Hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional normativo	0,075	2,184	Não rejeitada
H3: O comprometimento com o superior Hierárquico está positivamente relacionado com o comprometimento organizacional calculativo	0,071	0,364	Rejeitada

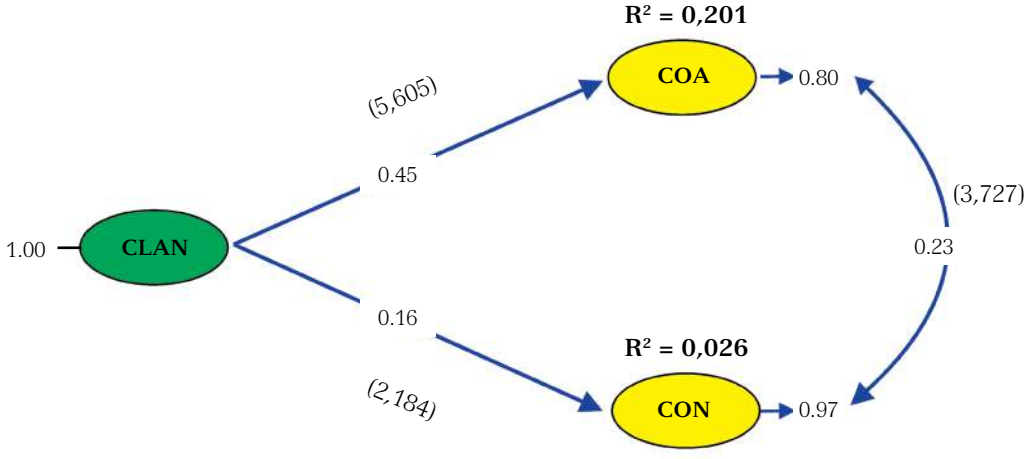
Face aos resultados obtidos estimou-se uma segundo modelo, eliminando a relação suportada pela H3. Neste novo modelo, a variável comprometimento organizacional calculativo não acrescentou valor ao modelo. Logo, em linha com a recomendação da

utilização da parcimónia na formulação de modelos estruturais, optou-se também por eliminar esta variável. O modelo final resultante apresenta uma bondade de ajustamento dentro dos parâmetros estabelecidos (Tabela 10).

Tabela 10 – Medidas de bondade de ajustamento do modelo global final

Medidas	Valores de referência	Modelo final
Df		32
X²		49,31
RMSEA	≤ 0,08	0,076
GFI	≥ 0,9	0,951
CN	< 289	197,052
IFI	≥ 0,9	0,961
CFI	≥ 0,9	0,961
X²/ df	≤ 0,3	1,541
Model AIC	< valor	2017,445

A verificação das hipóteses que suportam as relações entre as variáveis latentes permitiu chegar ao modelo representado na Figura 7.



Nota: Os valores entre parênteses correspondem aos *t-values*.

Figura 7 – Diagrama do modelo global final

A capacidade explicativa do comprometimento com o superior hierárquico no comprometimento organizacional não se apresentou estatisticamente relevante, pois o coeficiente de determinação R^2 é substancialmente reduzido (0,201 para o COA e 0,026 para o CON) face ao padrão (≥ 0,4) proposto por Hair et al. (2010).

3.3 Análise dos Efeitos de Moderação da variável Categoria Profissional Militar

As relações de moderação foram testadas através da análise multigrupos, designadamente: Oficiais/Sargentos, Oficiais/Praças e Sargentos/Praças. Seguindo o processo estabelecido para este tipo de situações (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010) efetuou-se o teste do Qui-Quadrado, utilizando-se os valores obtidos na análise multigrupos com restrição e sem restrição. Verificou-se que nos três grupos as diferenças do valor do Qui-Quadrado não eram estatisticamente significativas, o que levou à rejeição das três hipóteses de moderação (Tabela 11).

Tabela 11 – Relações de Moderação e Teste do Qui-Quadrado ($\chi 2$=12,59; Δdf=6; α=0,05)

Categorias	$\Delta\chi 2$	Conclusão	CLAN/COA	CLAN/CON
H4a: Oficiais/Sargentos	2,03	Rejeitada	0,19 0,20	0,33 0,19
H4b: Oficiais/Praças	6,56	Rejeitada	0,17 0,32	0,28 0,68
H4c: Sargentos/Praças	8,64	Rejeitada	0.19 0,33	0,17 0,71

Conclusões

Sendo o comprometimento com o superior hierárquico um constructo recente, não existem ainda muitos estudos empíricos que possibilitem uma abordagem mais profunda e clara sobre o mesmo. Neste seguimento, o presente estudo pretendeu contribuir de modo significativo para a área do comprometimento, mais precisamente com o superior hierárquico e com a Instituição Militar, especificamente, a Força Aérea Portuguesa. Um propósito operacionalizado através da análise da relação de determinação entre o superior hierárquico e a Instituição militar, tendo as categorias militares como variável moderadora.

Os resultados concorreram no sentido da unidimensionalidade do constructo, tendo-se registado uma forte correlação entre as três componentes do comprometimento. Por outras palavas, as evidências encontradas na presnete investigação suportam a unidimensionalidade do comprometimento com o superior hierárquico e não a tridimensionalidade, conforme advogado no quadro teórico por Meyer, Morin e Vandenberghe (2015). Tendo em

consideração o contexto militar, os resultados obtidos podem estar associados ao facto deste contexto apresentar características muito próprias, onde as normas, o dever de obediência, o cumprimento e a execução de ordens, desde que legais, são inquestionáveis. No fundo, um contexto onde faz sentido um certo primado da componente normativa, sem exclusão da afetiva.

Foram também testados o modelo referente às relações entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional, tendo-se verificado que o comprometimento com o superior hierárquico, enquanto unidimensional, está positivamente relacionado com as componentes afetiva e normativa do comprometimento organizacional. Entre estas duas componentes, a relação entre o comprometimento com o superior hierárquico e a componente afetiva do comprometimento organizacional foi a que se revelou mais forte. Um conjunto de evidências que sugere que os militares, quando comprometidos com os seus superiores hierárquicos, tendem a sentir um forte desejo de prosseguir um determinado curso de ação em prol da Instituição militar, e que vão ao encontro de Fachada (2015) ao discutir o efeito positivo da integração do indivíduo (neste caso, o militar) em pequenos "nichos" – constituídos por um reduzido número de elementos, que lhe são mais próximos, como sejam "os seus pares e a sua linha hierárquica mais direta, o seu serviço, a sua esquadra, a sua Unidade de colocação" (p. 156) – sobre os seus "níveis de satisfação e de compromisso com o Ramo no seu todo" (p. 100). A relação positiva entre o comprometimento com o superior hierárquico e as componentes afetiva e normativa do comprometimento organizacional, revela que o comprometimento organizacional afetivo e normativo aumenta à medida que o comprometimento normativo com o superior hierárquico aumenta.

Foram ainda encontradas evidências relativamente ao facto das Praças fazerem uma distinção clara entre as componentes afetiva e normativa, e do comprometimento com o superior hierárquico ser mais determinante nesta categoria do que na dos Oficiais. Uma evidência que poderá estar grandemente associada à forte hierarquização da estrutura militar. Por outras palavras, sendo, por definição, as Praças uma categoria militar com um forte cariz de executor das diretivas que lhe são emanadas, mais proximamente pela categoria de Sargentos, é natural que uma maior identificação, proximidade, ou seja, comprometimento, se constitua como uma variável catalisadora deste seu tipo de ação.

Relativamente às categorias de Oficiais e Sargentos, não foram reveladas diferenças estatisticamente significativas na forma como moderam a relação entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional.

Referências bibliográficas

Assembleia da República (AR), 2009. *Regulamento de Disciplina Militar* (RDM). (Lei Orgânica n.º 2/2009 de 22 de julho). Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República (AR), 2015. *Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (EMFAR). (Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.

Allen, N., 2003. Organizational Commitment in the Military: A Discussion of Theory and Practice. *Military Psychology*, 15(3), pp. 237

Allen, N. e Meyer, J., 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63, pp. 1-18.

Allen, N. e Meyer, J., 1996. Affective, continuance and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior*, 49, pp. 252-276.

Armeli, S., Eisenberger, R., Fasolo, P. e Lynch, P., 1998. Perceived organizational support and police performance: the moderating influence of socioemotional needs. *Journal of Applied Psychology*, 83, pp. 288-297.

Assis, D. e Nascimento, J., 2014. "O papel do comprometimento profissional na relação entre o cinismo e o comprometimento organizacional: um modelo conceptual". XXIV Jornadas Luso-Espanholas de Investigação Científica, fevereiro.

Bass, B. e Avolio, B., 1995. MLQ Multifactor leadership questionnaire. *Redwood City, CA: Mind Garden*, 84, pp. 11-19.

Becker, H., 1960. Notes on the concept of commitment. *American Journal of Sociology*, 66, pp. 32-42.

Beer, M., Boselie, P. e Brewster, C., 2015. Back to the Future: Implications for the Field of HRM of the Multistakeholder Perspective Proposed 30 Years Ago. *Human Resource Management*, 54 (3), pp. 427-438.

Bycio, P., Hackett, R. e Allen, J., 1995. Further assessment's of Bass's (1985). Conceptualization of transactional and transformational leadership. *Journal of Applied*, 80(4), pp. 468-479.

Cohen, A., 2003. Multiples Commitments in the workplace: A Integrative Approach. Mahawah. *New Jersey, CA: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers*.

Drath, W., McCauley, C., Palus, C., Velsor, E., O'Connor, P. e McGuire, J., 2008. Direction, alignment, commitment: Toward a more integrative, ontology of leadership. *The Leadership Quarterly*, 19, pp. 635-653.

Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S. e Sowa, D., 1986. Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 71, pp. 500-507.

Esteves, R., 2012. *A Lealdade e o Comprometimento Afectivo após a saída dos pilotos da Força Aérea Portuguesa*. Monografia de Licenciatura não publicada. Instituto Superior de Ciências Sociais e Politicas: Lisboa.

Fachada, C., 2015. *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida*. Tese de doutoramento em Psicologia, área de especialização em Psicologia Social. Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa: Lisboa.

Fonseca, A., 2014. *O Comprometimento com a Chefia enquanto determinante do Comprometimento Organizacional em funcionários da Administração Central e Local do Estado*. Monografia de Licenciatura não publicada. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Gade, P., 2003. Organizational commitment in the military: An overview. *Military Psychology*, 15(3), pp. 163–166

Gefen, D., Straub, D.W. e Boudreau, M.C., 2000. Structural equation modeling and regression: Guidelines for research practice. *Commun AIS*, 4, pp. 1-77.

Hair, J., Black, W., Babin, B. e Anderson, R. (2010), *Multivariate data analysis: a global perspective*. *Pearson Prentice Hall, New Jersey*.

Harter, J., Schmidt, F. e Hayes, T., 2002. Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 87 (2), pp. 268-279.

Klein, J., Molloy, C. e Cooper, T., 2009. Conceptual foundations: construct definitions and theoretical representations of workplace commitments. In H. J. Klein, T. E. Becker e J. P. Meyer (Eds.), Commitment in organizations: Accumulated wisdom and new directions. New York: Routledge Taylor e Francis Group, pp. 3-36.

Maanen, J. e Schein, E., 1977. Toward a Theory of Organizational Socialization. *Massachussettes Institute of Technology Human Performance*, 26, pp. 81-96.

Manteigas, M., 2014. *O Comprometimento com a Chefia como determinante do Comprometimento com a Organização na Administração Central*. Monografia de Licenciatura não publicada. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Marôco, J., 2010. *Análise de equações estruturais: Fundamentos teóricos, software & aplicações*. Lisboa: Report Number, Lda.

Marôco, J., 2014. *Análise Estatística com o SPSS Statistics* (6ª ed.). Lisboa: Report Number, Lda.

Meyer, J. e Herscovitch, L., 2001. Commitment in the workplace toward a general model. *Human Resource Management Review*, 1, pp. 299-326.

Meyer, J., Allen, N. e Smith, A., 1993. Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. *Journal of applied psychology*, 78(4), pp. 538.

Meyer, J., 2009. Commitment in a change world of work. In: H. J. Klein, T. E. Becker, e J. P. Meyer (Eds.), Commitment in organizations. *Accumulated wisdom and new directions Cap: 2*, pp. 37-68.

Meyer, J. e Allen, N., 1997. *Commitment in the workplace: Theory, research, and application*. Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications.

Meyer, J. e Allen, N., 1991. A Three-Component conceptualization of Organizational Commitment. *Human resource management review*,1, pp. 61-89.

Meyer, J., Allen, N. e Topolnytsky, L., 1998. Commitment in a changing world of work. *Canadian Psychology/Psychologie canadienne*, 39(1-2), p. 83.

Meyer, J., Becker, T. e Vandenberghe, C., 2004. Employee commitment and motivation: a conceptual analysis and integrative model. *Journal of applied psychology*, 89(6), p. 991.

Meyer, J., Kam, C., Goldenberg, I. e Bremner, N., 2013. Organizational commitment in the military: Application of a profile approach. *Military Psychology*, 25 (4), pp. 381-401.

Meyer, J., Stanley, D., Herscovitch, L. e Topolnytsky, L., 2002. Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, pp. 20-52.

Mowday, R., Porter, L. e Steers, R., 1979. The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 14(2), pp. 224-247.

Mowday, R., Porter, L. e Steers, R., 1982. Employee-Organization linkages: The psychology of commitment, absenteeism, and turnover. New York: Academic Press, pp. 224-246.

Nascimento, J., Lopes, A. e Salgueiro, M., 2008. *Estudo sobre a validação do "Modelo de Comportamento Organizacional" de Meyer e Allen para o contexto português*. Comportamento Organizacional e Gestão, 14(1), pp. 115-133.

Rego, A., 2003. Comprometimento organizacional e ausência psicológica – afinal, quantas dimensões? *Revista de Administração de Empresas*, 43 (4), pp. 25-35.

Rousseau, M., 1989. Psychological and implied contracts in organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2, pp. 121-139.

Salgueiro, M., 2007. *Modelos de equações estruturais: aplicações com LISREL*. ISCTE, Lisboa.

Santos, A., 2012. *As Forças Armadas em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Schein, E., 1980. *Organizational Psychology*, 3rd Ed.. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Silva, M. (2016). *O Comportamento Organizacional nas Forças Armadas*. [pdf] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/17392/1/TII_O%20Comportamento%20Organizacional%20nas%20For%C3%A7as%20Armadas%20Final.pdf>, [Consult. em 02 de março de 2016].

Sobral, J., 2008. Postos e Cargos Militares Portugueses, *Audaces*.

Stinglhamber, F., Bentein, K. e Vandenberghe, C., 2002. Extension of the Three Component Model of Commitment to Five Foci Development of Measures and Substantive Test. *European Journal of Psychological Assessment*, 18 (2), pp. 123-138.

Stinglhamber, F. e Vandenberghe, C., 2003. Organizations and supervisors as sources of support and targets of commitment: a longitudinal study. *Journal of Organizational Behavior*, 24 (3), pp. 251-270.

Strauss, K., Griffin, M. e Rafferty, A., 2009. Proactivity Directed Toward the Team and Organization: The Role of Leadership, Commitment and Role breadth Self efficacy. *British Journal of Management*, 20 (3), pp. 279-291.

Wayne, J., Shore, M. e Liden, C., 1997. Perceived organizational support and leader–member exchange: a social exchange perspective. *Academy of Management Journal*, 40, pp. 82-111.

Wiener, Y. e Vardi, Y., 1990. Relationships between Organizational Culture and individual Motivation and a Conceptual Integration. *Psychological Reports*, 67, pp. 295-306.

Article received in June 2017 and accepted for publication in October 2017

COMMITMENT TO SUPERVISORS AS A DETERMINANT OF ORGANIZATIONAL COMMITMENT: A MODERATION ANALYSIS OF MILITARY CATEGORY IN THE PORTUGUESE AIR FORCE[1]

O COMPROMETIMENTO COM O SUPERIOR HIERÁRQUICO ENQUANTO DETERMINANTE DO COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE MODERAÇÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL MILITAR NA FORÇA AÉREA PORTUGUESA

Mónica Liliana Carvalho Casimiro
Master in Human Resource Development – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (School of Social and Political Sciences)
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (School of Social and Political Sciences)
1300-663 Lisbon
monicacasimiro_ap@hotmail.com

José Luís Pereira Rocha do Nascimento
PhD in Management – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Institute of Business and Labour Sciences)
Assistant Professor at Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (School of Social and Political Sciences)
1300-663 Lisbon
jnascimento@iscso.ulisboa.pt

Cristina Paula de Almeida Fachada
Major (Psychology) in the Portuguese Air Force
PhD in Psychology – Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa (Faculty of Psychology of the University of Lisbon)
Researcher at the IUM Research and Development Centre (1449-027 Lisbon)
Researcher at the Air Force Academy Research Centre (2715-021 Pêro Pinheiro)
cfachada@hotmail.com

Abstract

Despite the fact that the conceptualization of commitment dates back to 1960, and that a considerable number of empirical studies have been conducted on the topic, the study of commitment to different objects (*foci* or targets) is still recent and studies have yet to address the relationship between different types of commitment, particularly in the context of the military. This study addresses how military category moderates the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment in the Portuguese Air Force (PoAF). A convenience sample was drawn from PoAF military personnel, comprising a

How to cite this paper: Casimiro, M., Nascimento, J., Fachada, C., 2017. Commitment to supervisors as a determinant of organizational commitment: a moderation analysis of military category in the Portuguese Air Force. *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 311-335.
Available at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Article based on the author's master's thesis. The defence took place in November 2015 at the School of Social and Political Sciences.

total of 364 participants from the Officers, Sergeants, and Enlisted military categories. A quantitative research was conducted using two scales combined with structural equation modelling. The results revealed the unidimensionality of the commitment to supervisors construct, which was found to be a determinant of the affective and normative components of organizational commitment. The results also revealed that the military category variable moderates the relationship between the commitment to supervisors and organizational commitment constructs.

Keywords: Commitment to Supervisors, Organizational Commitment, Military Category, Portuguese Air Force.

Resumo

Apesar da conceptualização do comprometimento datar de 1960, e de existir um elevado número de estudos empíricos, o estudo de comprometimentos com diferentes objetos (foci ou target) é recente, não havendo ainda muitas investigações que abordem a relação entre diferentes comprometimentos, particularmente em contexto militar. Neste enquadramento, o presente estudo identifica de que forma as categorias profissionais militares na Força Aérea Portuguesa (FA) moderam a relação entre o comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional. A amostra, de conveniência, é constituída por militares da FA, num total de 364 participantes, distribuídos pelas categorias profissionais militares de oficial, sargento e praça. A investigação é de cariz quantitativo, alicerçada em duas escalas e fazendo recurso a modelos de equações estruturais. Os resultados demonstraram a unidimensionalidade do comprometimento com o superior hierárquico, evidenciando a determinação do constructo sobre as componentes afetiva e normativa do comprometimento organizacional. Os resultados permitiram também aferir a existência de um efeito de moderação da variável categoria militar sobre a relação entre os constructos comprometimento com o superior hierárquico e o comprometimento organizacional.

***Palavras-Chave*:** *Comprometimento com o Superior Hierárquico, Comprometimento Organizacional, Categoria Profissional Militar, Força Aérea Portuguesa.*

Introduction

In this period of great social change, organizations are becoming less stable. This requires them to increase their capacity to adapt in order to boost productivity and competitiveness. Over the last decades, several studies have been carried out on the relationship between individuals and organizations. However, the complexity of those relationships and the constant changes in the economy, in the labour market, and in societal values require a search for new

models and policies of human resource management in order to meet these new challenges. One of the crucial aspects of human resource management is workplace commitment, as the Harvard Model demonstrates (Beer, Boselie, and Brewster, 2015).

Organizations offer much more than simply an occupation because a person's professional activity encompasses not only their relationship with their work, but also with their team, their career, and their organization (Maanen and Schein, 1977; Meyer, Allen and Smith, 1993). Over the last decades, the studies on people's attitudes and behaviour towards their organization have played an important role in human resource management and organizational behaviour, a role that has been increasing due to changes in standards. According to Meyer, Allen, and Topolnytsky (1998), Meyer (2009), and Beer et al. (2015), several factors may influence an individual's organizational commitment, and an employee's commitment to their organization is a determinant of their level of performance and productivity.

Human resource management has kept up with these developments, using them as an organizational strategy to develop their human assets, highlighting and maximizing employee commitment to gain a competitive edge (Barney, 1995; Harter, Schimdt and Hayes, 2002; Rego, 2003; Beer et al., 2015). According to Meyer and Herscovitch (2001) and Meyer (2009), the nature and targets of commitment are changing, and researchers are increasingly interested in studying the relationship between organizational commitment and other types of commitment, such as commitment to occupations, to objectives, to the team, to the work performed, and to the leader, as the studies by Stinglhamber, Bentein, and Vandenberghe (2002) and Stinglhamber and Vandenberghe (2003) show.

According to Allen and Meyer (1996), organizational commitment is a psychological bond of a given intensity and nature between an individual and their organization, which makes them less likely to leave the organization voluntarily. Harter, Schmidt, and Hayes (2002) argue that organizational commitment is influenced by leadership. Although some studies link leadership style to commitment (Bycio, Hackett, and Allen, 1995), few studies have explored commitment to leaders. It should be noted that in their research on professional commitment, Meyer, Allen, and Smith (1993) mention the importance of personal characteristics, opening the door to further studies on commitment to supervisors (CS).

The image of a highly hierarchical organizational structure inspired by strong ethical and moral values, where an order from a supervisor is to be obeyed immediately (as long as it is legal) fits the description of a military institution. Although service members are no different from other people, they must have a particularly honed sense of moral and physical courage, loyalty, and honour because of the strong ties that bind them to the Homeland (Santos, 2012). In addition to intellectual capacity, strength of character, and physical strength, a set of skills that all military personnel must possess, they must also have someone who motivates and inspires them, usually their supervisor, who may even play a crucial role in the relationship between the service member and the military institution.

In the Portuguese Air Force (PoAF), as in all Armed Forces, hierarchy forms the basis for the military institution and the chain of command is the procedure that all members

of the organizational structure must follow. Hierarchy entails military discipline, which is based on strict compliance with military laws and regulations and their stipulations, relying on a "mindset" of patriotism and civic-mindedness that drives an individual to perform the armed forces tasks voluntarily, both within a group and individually (AR, 2009). This environment, which is characteristic of the military, is crucial for the performance of the various workplace commitments (Allen, 2003; Gade, 2013; Meyer, Kam, Goldenberg and Bremner, 2013; Silva, 2016).

Thus, a service member's commitment to their supervisor is seen as a determinant of organizational commitment, and this relationship may be more or less intense depending on the military category they belong to (Silva, 2016). Therefore, the following research question was posed:

To what extent does military category moderate the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment?

This study aims to contribute to the development of a system of human resource development policies that will enhance commitment to supervisors, which in turn will improve organizational commitment, by examining military category as a moderator of the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment. The study also aims to determine the levels of the two types of commitment in the PoAF and to assess the psychometric properties of the questionnaire used in the process.

This study, much like the one carried out by Silva (2016) for the Portuguese Armed Forces, aims to provide a new perspective to the theorization of a new construct – commitment to supervisors – that will benefit both the military and society, while exploring a whole (new) set of theoretical and practical implications (no research was found that compared the three variables).

1. Literature review

1.1. Organizational Commitment

There has yet to be a consensus on the concept of commitment (Klein et al., 2009). Becker (1960) conceptualised it as the outcome of a range of human behaviour that stems from the assimilation of extraneous material interests or "side bets" into a person's relationship with their organization, and that results in costs if the person leaves the organization. Therefore, the concept is unidimensional.

The behavioural view of commitment, as conceptualised by Becker (1960), was redefined by Mowday, Porter, and Steers (1979, 1982), who described commitment as the extent to which an individual identifies with an organization, with possible attitudinal and affective effects.

Based on the various conceptualisations of commitment, Allen and Meyer (1990) suggested that it could be divided into three major components: affective, normative, and continuance. Affective commitment relies on the existence of an emotional connection to

the organization, in line with Mowday et al. (1979); normative commitment is based on the belief that there is a moral obligation to remain in the organization, in line with Wiener and Vardi (1990); and continuance commitment is related to the costs associated with a possible exit from the organization and is, therefore, in line with Becker (1960). These three clusters of components later led to Meyer and Allen's Three Component Model of Organizational Commitment (1991; 1997), which has obtained stable and consistent results in several empirical studies (Meyer et al., 2002) and therefore serves as the basis for this study.

Meyer and Herscovitch (2001) relied on the Meyer and Allen Three Component Model of Organizational Commitment (1991, 1997) to develop their general model of commitment, showing that the structure of the three components could be applied to various types of commitment regardless of their object. Even if an individual is not committed to the organization, they could/can perform well due to their commitment to other objects (Meyer et al., 1998; Klein et al., 2009) such as their job, their team, or their supervisor (Meyer et al., 2009).

According to Allen (2003), commitment became a more complex construct after the research carried out by Stinglhamber et al. (2002), who argued that commitment could be divided into five foci (the organization, the supervisor, the work group, customers, and the occupation), i.e., commitment to several areas other than the organization.

1.2. Commitment to supervisors

The studies on the relationship between leadership style and organizational commitment have not been conclusive (Drath, McCauley, Palus, Velsor, O'Connor, and McGuire, 2008). One of the effects of the relationship between supervisors and their subordinates is the intensity of the attachment of the subordinate to his superior (Bass and Avolio, 1995). This link is essentially similar to commitment to supervisors.

In addition, the study demonstrated the importance of leadership as an antecedent of organizational commitment and proposed that leadership could increase commitment to the leader, the work team, and the organization (Strauss, Griffin, and Rafferty, 2009).

Although commitment to supervisors is a recent and scarcely theorised construct, some studies already use it as an antecedent of organizational commitment (Stinglhamber et al., 2002; Fonseca, 2014; Manteigas, 2014) and other studies argue that there may be more (Meyer et al., 2015). Workplace behaviour can be explained in more detail by taking into account a person's different commitment foci (Meyer et al., 1998; Allen, 2002; Stinglhamber et al., 2002; Meyer et al., 2013). Acknowledging that an employee may be committed to several organizational objects, such as the occupation, the work, the team, customers, the supervisor, among others, may be crucial to better understand organizational behaviour and commitment (Stinglhamber et al., 2002). Thus, commitment to supervisors can be a determinant of workplace behaviour and organizational commitment.

While studies agree on the relationship between the various types of workplace commitment, that is no longer the case for deterministic relationships (Meyer and Herscovitch, 2001; Cohen, 2003). Commitments linked to personal characteristics can be seen as antecedents of types of commitment that are oriented towards objects not directly related to the person, such as organizational commitment (Meyer *et al.*, 2002; Meyer, Becker, and Vandenberghe, 2004). This presupposes that commitment to supervisors implies an interpersonal relationship, and that it could be an antecedent of organizational commitment.

Meyer et al. (2015) came to the conclusion that supervisors enjoy a higher degree of protection within organizations, which can lead to dependencies. Stinglhamber and Vandenberghe (2003), on the other hand, noted that organizations and supervisors are two completely different sources of employee commitment, and that employees engage with them in different ways. However, an employee's perception of support both from the organization and from third parties, especially a direct supervisor, has a positive impact on organizational commitment (Schein 1980; Eisenberger et al. 1986; Rousseau, 1989; Wayne et al., 1997; Armeli et al., 1998). It is increasingly important that organizations take into account the fact that an individual's commitment may vary according to their mindset and focus of attention, making it necessary to assess the conditions under which individuals operate in order to elaborate suitable profiles for them (Meyer et al., 2002). A person's characteristics and the nature of their goals can influence the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment, making it more complex (Meyer et al., 2015). Thus, as in previous studies (Meyer et al., 1993; Assis and Nascimento, 2014; Manteigas, 2014), the Three Component Model of Commitment by Meyer and Allen (1991) was used to assess commitment to supervisors (CS), which was subdivided into the following components: affective (ACS/AOC), normative (NCS/NOC), and continuance (CCS/ COC).

1.3. Military Category

This study posits that there is a relationship between commitment to supervisors and organizational commitment, which is moderated by military category, i.e., a person's position in the hierarchy of an organization/institution, and proposes that military category amplifies the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment.

For the purposes of this research, the term "military hierarchy" refers to the arrangement of the different levels of authority within the (highly ordered) structure of the Armed Forces.

Thus, in military organizations, which naturally includes the PoAF, categories are well delimited, as are subcategories and rank (Table 1).

Table 1 – Ranks, Categories and Subcategories in the Portuguese Air Force

Category	Subcategory	Rank
Officers	**Flag Officers**	General (GEN)
	Field Grade Officers	Lieutenant General (LTGEN)
		Major General (MGEN)
		Brigadier General (BGEN)
		Colonel (COL)
		Lieutenant Colonel (LTGEN)
		Major (MAJ)
	Captains	Captain (CAP)
	Junior Officers	Lieutenant (LT)
		Second Lieutenant (2LT)
		Aspirant (ASP)
Sergeants		Command Chief Master Sergeant (CCMS)
		Chief Master Sergeant (CMS)
		Senior Master Sergeant (SMS)
		Master Sergeant (MS)
		Technical Sergeant (TS)
		Staff Sergeant (SS)
		Sergeant (S)
Enlisted		Corporal (COR)
		Senior Airman (SAIR)
		Airman First Class (AIRFC)
		Airman (AIR)

Note: this information is consistent with that available in: <https://en.wikipedia.org/wiki/Military_ranks_ of_Portugal#Officers_2>.

Source: AR (2015).

As stated by Sobral (2008), officers hold a position of authority, exercising the powers legally delegated to them by the State, and that delegation of authority is formalised in a document called *Carta-Patente* [Patent Letter], which describes the officer's rank, powers, duties, and responsibilities. Only Flag Officers, Field Grade Officers, Captains, and Junior

Officers can command units (Sobral, 2008), and thus receive solid leadership training. Sergeants hold some authority – albeit limited and subordinate to the authority of the members of the Officers category –, which is granted to them through a document called *Diploma de Encarte*, and are tasked with supervisory duties within their professional speciality, as well as with providing assistance to officers when so requested (Sobral, 2008). Service members in the Enlisted category are considered operational assets, and usually do not perform leadership duties, that is, if the military hierarchy were depicted as a pyramid, Enlisted personnel would be at the bottom (Sobral, 2008). In spite of this, the study of commitment to supervisors, which this paper analyses, spans the three military categories listed above, as Silva (2016) noted in his study.

Despite the scarcity of studies concerning the deterministic relationship of commitment to supervisors and organizational commitment, some authors, such as Fonseca (2014), Manteigas (2014), and Veiga (2014) state that certain components of commitment to supervisors determine commitment to the organization.

Therefore, this study aims to ascertain if military category is a moderator variable of the deterministic relationship between commitment to supervisors and organizational commitment (Figure 1).

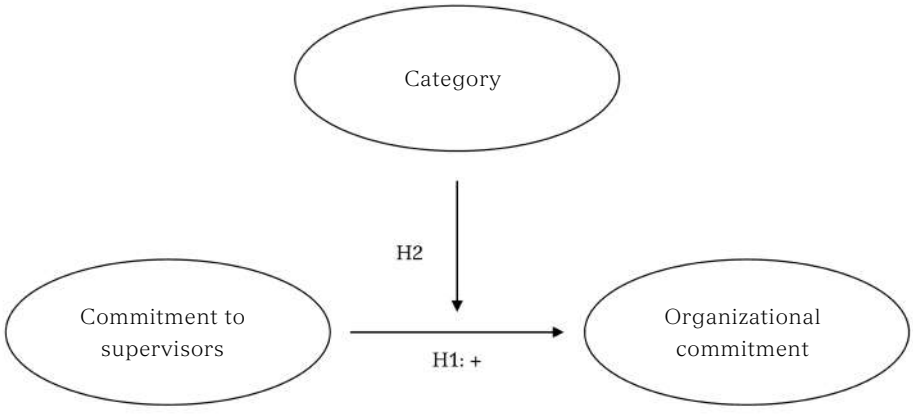


Figure 1 – Proposed theoretical model

Military category is considered a moderator variable because it either amplifies or dampens the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment. Thus, the general and specific hypotheses are listed in Table 2, and Figure 2 depicts the model based on those hypotheses.

Table 2 – General hypothesis and specific hypotheses regarding the relationship of commitment with supervisors and organizational commitment

H1	Commitment to supervisors has a positive influence on organizational commitment.
H1a	Affective commitment to supervisors is positively related to affective organizational commitment.
H1b	Affective commitment to supervisors is positively related to normative organizational commitment.
H1c	Affective commitment to supervisors is positively related to continuance organizational commitment.
H1d	Normative commitment to supervisors is positively related to affective organizational commitment.
H1e	Normative commitment to supervisors is positively related to normative organizational commitment.
H1f	Normative commitment to supervisors is positively related to continuance organizational commitment.
H1g	Continuance commitment to supervisors is positively related to affective organizational commitment.
H1h	Continuance commitment to supervisors is positively related to normative organizational commitment.
H1i	Continuance commitment to supervisors is positively related to continuance organizational commitment.

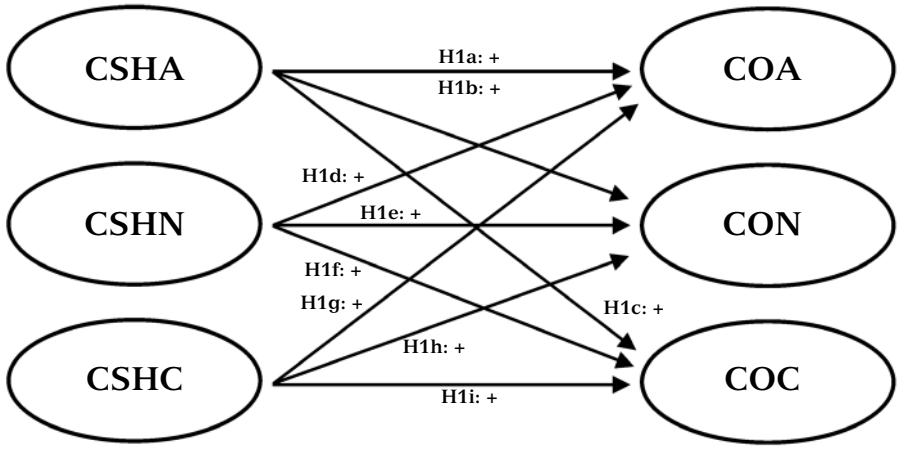


Figure 2 – Proposed model based on the hypotheses

As detailed above, the theoretical framework suggests the possibility that changes in the intensity of commitment may depend on hierarchical position. In the Armed Forces, hierarchical position is represented by military category, with service members in the Officers category being higher in the hierarchy than Sergeants, who in turn have a higher hierarchical position than those in the Enlisted category. Hence, the following general hypothesis was formulated:

H2: Military category moderates the influence of commitment to supervisors on organizational commitment.

2. Methodology

The characteristics of this study led to the selection of a cross-sectional and correlational research design, using a quantitative and hypothetical-deductive approach combined with data collection through a questionnaire, which was then processed using structural equation modelling techniques.

2.1 Method

Participants. Based on the universe of active duty service members in the PoAF serving in national territory and in a non-combat environment (N = 6422), a convenience sample of 364 military personnel was used (corresponding to a 5.7% response rate), distributed among the three military categories (Table 3).

Table 3 – Sample composition by Military Category

Military Categories	N. of respondents
Officers	181 (49.7%)
Sergeants	122 (33.5%)
Enlisted	61 (16.8%)

Of the 181 officers who participated in the study, 151 (83.4%) are Career Officers and 30 (16.6%) have an Enlistment Contract. The average age is 36.96 years (SD = 9.924) and the average seniority is 4.77 (SD = 5.376). On average, respondents serve 2.10 years (SD = 2.501) under the same direct supervisor.

Procedure. The study began with a formal request to the Chief of Staff of the Air Force, accompanied by the respective instruments of data collection. After obtaining authorisation, data were collected during March and April 2015, using Groupwise (GW), i.e., the PoAF's internal mail system. All service members have access to GW, so it was possible to use an online data collection process.

Data collection instrument. The questionnaire by Meyer and Allen (1997), adapted to the Portuguese context by Nascimento, Lopes, and Salgueiro (2008), was used to measure the three components of organizational commitment, and the questionnaire was further adapted to the target context by replacing the term "Organization" with "PoAF" (Table 4).

Table 4 – Organizational commitment scale

Affective Organizational Commitment Subscale	
AOC_21	I do not feel "emotionally attached" to the PoAF
AOC_25	The PoAF has a great deal of personal meaning for me
AOC_26_I	I do not feel like "part of the family" at the PoAF
AOC_28	I really feel as if the PoAF's problems are my own
AOC_30	I would be very happy to spend the rest of my career with the PoAF
AOC_34_I	I do not feel a strong sense of belonging to the PoAF
Normative Organizational Commitment Subscale	
NOC_23	I would not leave the PoAF right now because I have a sense of obligation to the people who work here
NOC_24_I	I do not feel like I have a moral obligation to remain in the PoAF
NOC_27	Even if it were to my advantage, I do not feel it would be right to leave the PoAF now
NOC_29	The PoAF deserves my loyalty
NOC_31	I would feel guilty if I were to leave the PoAF now
NOC_37	I owe a great deal to the PoAF
Continuance Organizational Commitment Subscale	
COC_20	I feel that I have too few options to consider leaving the PoAF
COC_22	It would be financially very hard for me to leave the PoAF right now, even if I could
COC_32	One of the major reasons I continue to work for the PoAF is that leaving would require considerable personal sacrifice — another organization may not match the overall benefits I have here
COC_33	Right now, staying with the PoAF is a matter of necessity as much as desire
COC_35	One of the serious consequences of leaving the PoAf would be the scarcity of available alternatives
COC_36	My life would be greatly disrupted if I decided to change supervisors right now
COC_38	I have already given too much to the PoAF to consider working for another organization

Source: Adapted from Nascimento, Lopes, and Salgueiro (2008, p. 121).

A version of the questionnaire used by Meyer, Allen, and Smith (1993) to measure commitment to occupations, adapted to the military and to the construct under study, was used to measure commitment to supervisors. In essence, the methodology used was similar to the one used by Meyer, Allen, and Smith (1993) in their study on commitment to occupations (CO), but the items were reworded based on the (new) object of study, which in practice consisted in replacing the term "Occupation" with "Supervisor" (Table 5).

Table 5 - Scale of commitment to supervisors

Scale of Affective Commitment to supervisors	
ACS_2_I	I do not identify with my supervisor
ACS_4	My supervisor has a great deal of personal meaning for me
ACS_6_I	I do not feel a connection to my supervisor
ACS_11	I really feel as if my supervisor's problems were my own
ACS_14	I would be very happy to spend the rest of my career with my supervisor
ACS_15_I	I do not feel "emotionally attached" to my supervisor
Scale of Normative Commitment to supervisors	
NCS_1	I owe a great deal to my supervisor
NCS_3	Even if it were to my advantage, I do not feel it would be right to leave my supervisor now
NCS_8	My supervisor deserves my loyalty
NCS_9	I would feel guilty if I left my supervisor now
NCS_16	I would not leave my supervisor right now because I have a sense of obligation to them
NCS_17_I	I do not feel any obligation to remain with my direct supervisor
Scale of Continuance Commitment to supervisors	
CCS_5	One of the few negative consequences of changing supervisors would be the scarcity of available alternatives
CCS_7	As I had not already put so much of myself into working with my supervisor, I might consider working with a different one
CCS_10	It would be financially very hard for me to change supervisors right now, even if I could
CCS_12	Too much of my life would be disrupted if I decided I wanted to change supervisors now
CCS_13	I believe that I have too few options to consider changing supervisors
CCS_18	Right now, remaining with my supervisor is a matter of necessity as much as desire
CCS_19	One of the major reasons I continue to work for my supervisor is that leaving would require considerable personal sacrifice — another supervisor may not match the overall benefits I have here

Source: Adapted from Meyer, Allen and Smith (1993).

The answers to both questionnaires were scored on a seven-point Likert scale, where (1) corresponds to "Totally Disagree" and (7) to "Totally Agree".

2.2 Data Processing

The data were processed using SPSS 22 and LISREL 9.2 and processing occurred in three different steps. In the first step the validity of the measurement models for the sample under analysis was tested. In the second step, the structural relationships in the proposed model were estimated. In the third and final step, the moderating effect of the military category variable was analysed.

The validity of the measurement models for the sample was tested through Confirmatory Factor Analysis using a completely standardised solution. The measurement models were successively respecified, and items with factor loadings less than 0.6 and/or high modification indices were removed. The goodness of fit of the validated measurement model was found to be statistically significant (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010; Marôco, 2010).

The structural relationships of the proposed model were estimated using the Maximum Likelihood method to produce a completely standardised solution, and using the measurement models that were validated for the sample. The initial model was successively respecified, and the structural relations that did not obtain a statistically significant value were removed. The second condition for the model to be deemed acceptable was that its goodness of fit had to be statistically significant.

In the third data processing step, the moderator effect of the military category variable was tested by conducting a multi-group analysis and an invariance analysis on the final model (Salgueiro, 2007; Marôco, 2010).

The following goodness of fit indicators were used for each of the above three phases: Chi-Square (χ^2), Degrees of Freedom (DF), Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA ≤ 0.08), Goodness of fit Index (GFI ≥ 0.90), Incremented Fit Index (IFI ≥ 0.90), Comparative Fit Index (CFI ≥ 0.90), the relationship between ChiSquare and Degrees of Freedom (χ^2/DF ≤ 3), and Akaike's Information Criterion (AIC, in which the model with the lowest value is the one with the best fit). The goodness of fit measures selected included absolute fit measures (χ^2, GFI, RMSEA), incremental fit measures (IFI and CFI), and parsimony and model comparison measures (χ^2/DF and AIC) (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010; Marôco, 2010).

3. Data presentation and analysis of results

3.1 Validity of the instruments of measurement for the sample

Of the four measurement models used to test commitment to supervisors, the last model (M4) presented an acceptable goodness of fit (Table 6).

Table 6 – Goodness of fit measures of the Commitment to Supervisors model

Measures	Reference values	M1 (original model)	M2 (2nd order factor analysis)	M3 (unidimensional)	M4 (final model)
Df		149	149	152	5
X^2		660.31	660.31	1002.34	9.63
RMSEA	≤ 0.08	0.129	0.129	0.159	0.074
GFI	≥ 0.9	0.739	0.739	0.577	0.983
IFI	≥ 0.9	0.96	0.96	0.934	0.997
CFI	≥ 0.9	0.96	0.96	0.934	0.997
χ^2/ df	≤ 0.3	4.431	4.431	6.594	1.926
AIC Model	< value	3254.03	3254.03	3758.74	713.964

The first model (M1) was the original three-dimensional model comprising the affective, normative, and continuance latent variables. In addition to not being a good fit (Table 4), this model obtained excessively high correlations between the three components ($r_{(ACS;NCS)}$=0.90); $r_{(ACS;\ CCS)}$ =0.70); ($r_{(NCS;CCS)}$=0.62), which suggested the possibility of unidimensionality. Hair et al. (2010) and Marôco (2010 and 2014) advise that when the correlations between two variables are higher than 0.70 this suggests that we are in the presence of the same variable with different names.

Thus, a second measurement model (M2) was tested using second order factor analysis to measure the influence of each variable (ACS, NCS, CCS) on the emergence of commitment to supervisors (CS). Not only was this model not a good fit (Table 4), the values obtained by the affective and normative components were high (respectively 1.01 and 0.89), while the value obtained by the continuance component was less accentuated, but still high (0.70). These results also point to the unidimensionality of the construct under analysis.

Taking into account these results, a third model (M3) that corresponded to a unidimensional view of the construct was analysed, but it was also not an acceptable fit. Thus, based on the results obtained by the unidimensional model, the items with low factor loadings and/or with high modification indices were removed, which led to the elaboration of a fourth measurement model (M4), comprising five items, four from the normative scale and one from the affective scale (Figure 3). This model presented a statistically significant goodness of fit (Table 6).

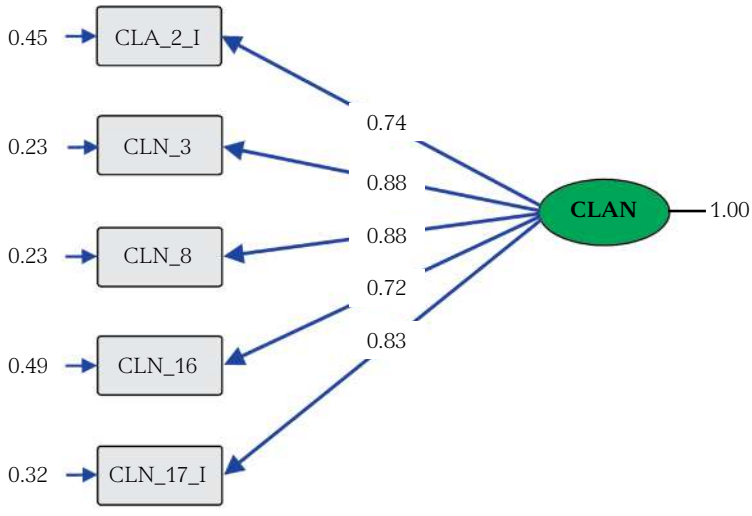


Figure 3 – Diagram of the final model of commitment to supervisors (M4)

As for the Organizational Commitment construct, two models were tested. M1 did not present an acceptable goodness of fit and, after undergoing successive respecifications, the final model was tested (M2), and was found to have an acceptable goodness of fit (Table 7).

Table 7 – Goodness of fit measures of the Organizational Commitment model

Measures	Reference values	M1 (original model)	M2 (final model)
Df		149	33
X^2		798.34	67.17
RMSEA	≤ 0.08	0.152	0.093
GFI	≥ 0.7	0.694	0.931
NC	< 289	88.335	146.257
IFI	≥ 0.9	0.935	0.95
CFI	≥ 0.9	0.935	0.949
χ^2/ df	≤ 0.3	5.357	2.035
AIC Model	< value	3541.11	1729.33

The relationship between the affective and continuance components was removed, but the relationship between the affective and normative components (0.30) and between normative and calculative components (0.41) was maintained. Thus, the affective and normative components were measured by three items each and the continuance component by four items (Figure 4).

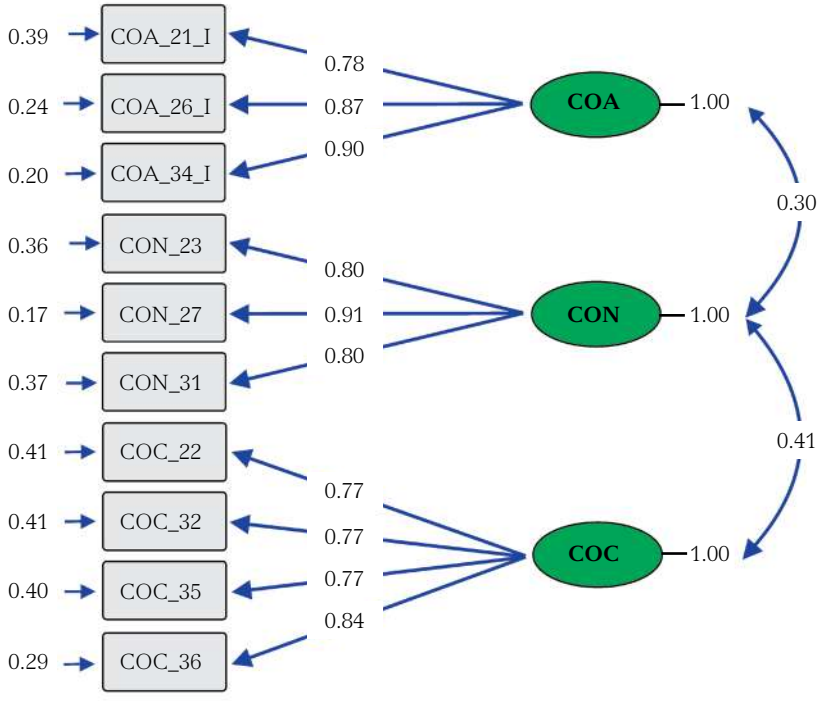


Figure 4 – Diagram of the final measurement model of organizational commitment

The results met the three-dimensionality criteria established in the initial theoretical framework, and the final measurement model of Organizational Commitment was validated (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010; Marôco, 2010).

3.2. Testing the hypotheses and estimating the structural relationships of the proposed model

The process to validate the above constructs enabled the verification of the threedimensionality of organizational commitment in its affective, normative, and continuance components. However, the same did not occur with the results obtained by the Commitment to supervisors AFC, which suggests that this is a unidimensional construct where the normative and affective components predominate, although the latter is

represented by a single item. In light of these results, the specific hypotheses were revised taking into account the unidimensionality of the independent variable (Table 8).

Table 8 – Hypotheses in the final global model

H1	Commitment to supervisors is positively related to affective organizational commitment.
H2	Commitment to supervisors is positively related to normative organizational commitment.
H3	Commitment to supervisors is positively related to continuance organizational commitment.

The proposed model and the specific hypotheses that support it, listed in Table 8, are depicted in Figure 5.

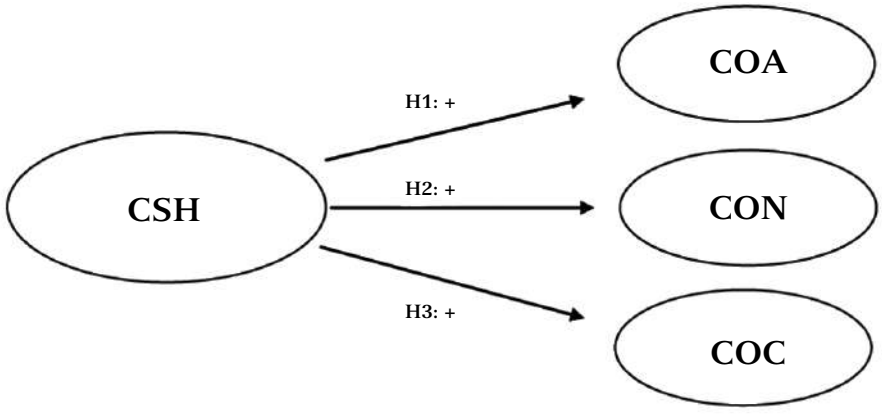


Figure 5 – Proposed model supported by specific hypotheses

Based on the final measurement models of the two constructs and the four variables under analysis, the reliabilities (generally acceptable at $\alpha \geq 0.70$) and the descriptive statistics were determined. The highest mean values were obtained by the affective component of organizational commitment, and the lowest mean values by the normative component of organizational commitment (Table 9).

Table 9 – Mean, standard deviation, and correlation coefficient of Commitment to supervisors and of the organizational commitment variables

Variable	Mean	Standard Deviation	ANCS	AOC	NOC	COC
ANCS	3.72	1.07	(0.762)*			
AOC	4.72	1.27	0.302	(0.835)*		
NOC	2.72	1.47	0.227	0.238	(0.836)*	
COC	3.13	1.32	0.014	- 0.012	0.349	(0.834)*

Notes: The value of Cronbach's Alpha coefficient is given in parentheses.

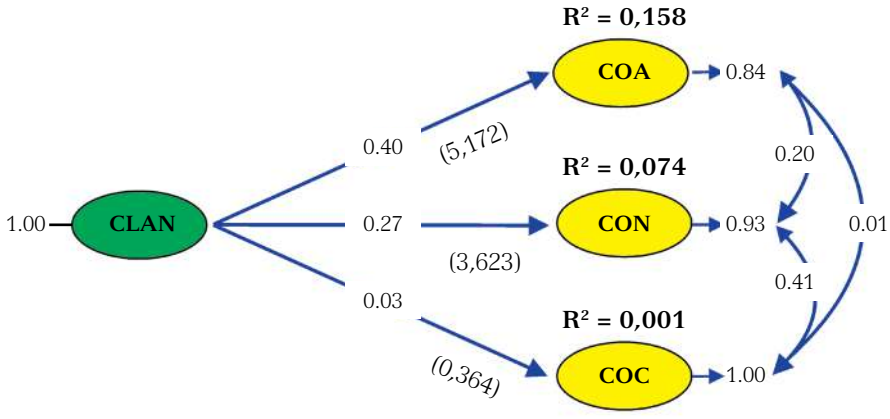
Commitment to supervisors is positively related to all the components of organizational commitment, although the values do not represent statistically significant correlations. All components of organizational commitment are positively related to each other, except for the affective and continuance components, which are negatively related.

The goodness of fit indicators for the proposed model were not deemed acceptable (Table 10).

Table 10 – Goodness of fit indicators for the proposed model

Measurements	Reference values	MP1
Df		84
χ^2		229
RMSEA	≤ 0,08	0,105
GFI	≥ 0,9	0,864
CN	< 289	101,366
IFI	≥ 0,9	0,882
CFI	≥ 0,9	0,881
χ^2/ df	≤ 0,3	2,726
AIC Model	< value	2991,1298

The estimated model (Figure 6) presented statistically non-significant structural relationships, and the values of the Determination Coefficients of the dependent variables were lower than those deemed acceptable ($R^2 = 0.50$) (Marôco, 2014).



R2: Determination coefficient;
Notes: The *t-value* is given in parenthesis. For the relationship to be statistically significant, this value should be equal to or greater than 1.96 (Salgueiro, 2007; Hair, et al., 2010).

Figure 6 - Diagram of the proposed model

In light of the results obtained, it was possible test the hypotheses (Table 11).

Table 11 – Test of specific hypotheses

Hypotheses	Standardised estimate	*t-value*	Conclusion
H1: Commitment to supervisors is positively related to affective organizational commitment	0.089	5.605	Not rejected
H2: Commitment to supervisors is positively related to normative organizational commitment.	0.075	2.184	Not rejected
H3: Commitment to supervisors is positively related to continuance organizational commitment.	0.071	0.364	Rejected

In light of the results obtained, a second model was estimated in which the relationship supported by H3 was removed. In this new model, the continuance organizational commitment variable did not benefit the model. Therefore, in line with the recommendations on the use of parsimony in the formulation of structural models, it was also decided that this variable would be removed. As a result, the goodness of fit of the final model falls within the established parameters (Table 12).

Table 12 – Goodness of fit measures of the final global model

Measurements	Reference values	Final Model
Df		32
X²		49,31
RMSEA	≤ 0,08	0,076
GFI	≥ 0,9	0,951
CN	< 289	197,052
IFI	≥ 0,9	0,961
CFI	≥ 0,9	0,961
X²/ df	≤ 0,3	1,541
AIC Model	< value	2017,445

Once the hypotheses that support the relationships between the latent variables were verified, the model depicted in Figure 7 was elaborated.

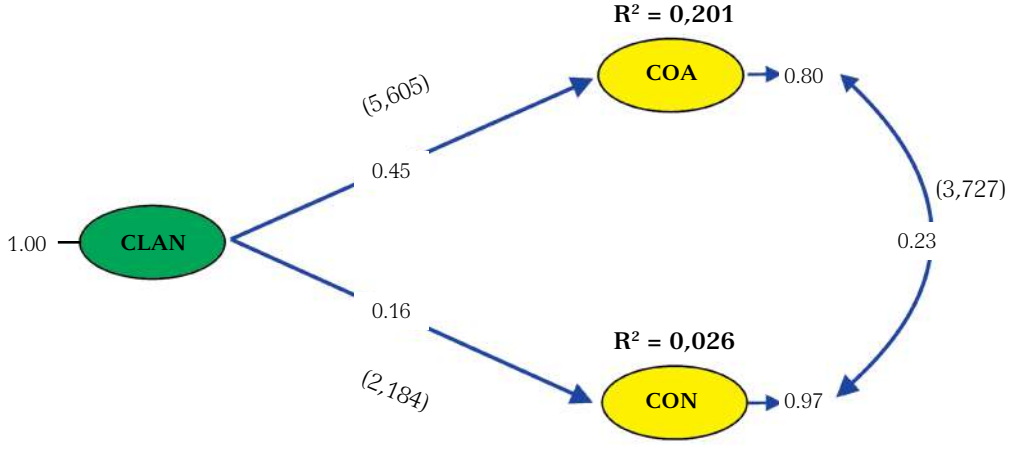


Figure 7 - Diagram of the final global model

The extent to which commitment to supervisors can explain organizational commitment was not found to be statistically relevant, since the R^2 coefficient of determination is substantially low (0.201 for AOC and 0.026 for NOC) in comparison to the standard (≥ 0.4) proposed by Hair et al. (2010).

3.3 Analysis of the Moderating Effects of the Military Category variable

The moderation relationships were tested using multi-group analysis, namely: Officers/Sergeants, Officers/Enlisted and Sergeants/ Enlisted. According to the procedure established for these situations (Salgueiro, 2007; Hair et al., 2010) the ChiSquare test was performed using the values obtained in the multi-group analysis with and without restriction. The Chi-Square differences were not statistically significant in the three groups, which led to the rejection of the three moderation hypotheses (Table 13).

Table 13 – Moderation Relationships and Chi-Square Test ($\chi 2=12.59$; $\Delta df=6$; $\alpha=0.05$)

Categories	$\Delta\chi 2$	Conclusion	CLAN/COA	CLAN/CON
H4a: Officers/Sergeants	2,03	Rejected	0,19 0,20	0,33 0,19
H4b: Officers/Enlisted	6,56	Rejected	0,17 0,32	0,28 0,68
H4c: Sergeants/Enlisted	8,64	Rejected	0.19 0,33	0,17 0,71

Conclusions

Because commitment to supervisors is a recent construct, there are not many empirical studies that provide a clear and in-depth approach. Thus, this research aimed to contribute significantly to the study of commitment, more precisely commitment to supervisors and to the Military Institution, and specifically to the Portuguese Air Force. This was done by analysing the deterministic relationship between supervisors and the military institution, with military category as moderator variable.

The results pointed to the unidimensionality of the construct, as there was a strong correlation between the three components of commitment. In other words, the evidence found in this research supports the unidimensionality of commitment to supervisors rather than its three-dimensionality, as argued in the theoretical framework advanced by Meyer, Morin, and Vandenberghe (2015). The results obtained may be related to the fact that the military environment has highly specific characteristics, since rules must be complied with and orders, as long as they are legal, must be obeyed without question. In fact, in this

context it makes sense that the normative component is somewhat predominant, while the affective component is also present.

In addition, the model describing the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment was tested, revealing that although commitment to supervisors is unidimensional it is positively related to the affective and normative components of organizational commitment. The relationship between commitment to supervisors and the affective component of organizational commitment was the stronger of the two components. This suggests that when service members are committed to their supervisors, they tend to feel a strong desire to pursue a certain course of action that benefits the military institution, in line with the findings of Fachada (2015) in her study of the positive effects of integrating individuals (in this case, service members) into small "niches" – composed of a small number of individuals in close proximity, such as "their peers and immediate supervisor, their service, their squadron, and the Unit they are assigned to" (p.156) – on their "levels of satisfaction and commitment to the Branch as a whole" (p.100). The positive relationship between commitment to supervisors and the affective and normative components of organizational commitment reveals that affective and normative organizational commitment increases in proportion with normative commitment to supervisors.

Evidence was also found that members of the Enlisted category clearly distinguish between the affective and normative components, and that commitment to supervisors is a greater determinant in this category than in the Officers category. This may be largely related to the rigid hierarchy of the military. In other words, since the Enlisted military category is, by definition, trained to comply with the orders issued by the Sergeants category, it is only natural that they feel a greater degree of identification and proximity, that is, commitment, which becomes a variable that influences their actions.

As for the Officers and Sergeants category, no statistically significant differences were found in the way they moderate the relationship between commitment to supervisors and organizational commitment.

Works cited

Assembleia da República (AR), 2009. *Regulamento de Disciplina Militar* (RDM). (Organic Law n. 2/2009, 22 July). Lisbon: Diário da República.

Assembleia da República (AR), 2015. *Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (EMFAR). (Decree-Law n. 90/2015, 29 May). Lisbon: Diário da República.

Allen, N., 2003. Organizational Commitment in the Military: A Discussion of Theory and Practice. *Military Psychology*, 15(3), pp. 237

Allen, N. and Meyer, J., 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63, pp. 1-18.

Allen, N. and Meyer, J., 1996. Affective, continuance and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior*, 49, pp. 252-276.

Armeli, S., Eisenberger, R., Fasolo, P. and Lynch, P., 1998. Perceived organizational support and police performance: the moderating influence of socioemotional needs. *Journal of Applied Psychology*, 83, pp. 288-297.

Assis, D. and Nascimento, J., 2014. "O papel do comprometimento profissional na relação entre o cinismo e o comprometimento organizacional: um modelo conceptual". XXIV Jornadas Luso-Espanholas Scientific Management, February.

Bass, B. e Avolio, B., 1995. MLQ Multifactor leadership questionnaire. Redwood City, CA: *Mind Garden*, 84, pp. 11-19.

Becker, H., 1960. Notes on the concept of commitment. *American Journal of Sociology*, 66, pp. 32-42.

Beer, M., Boselie, P. and Brewster, C., 2015. Back to the Future: Implications for the Field of HRM of the Multistakeholder Perspective Proposed 30 Years Ago. *Human Resource Management*, 54 (3), pp. 427-438.

Bycio, P., Hackett, R. and Allen, J., 1995. Further assessments of Bass's (1985). Conceptualization of transactional and transformational leadership. *Journal of Applied*, 80(4), pp. 468-479.

Cohen, A., 2003. *Multiples Commitments in the workplace: A Integrative Approach*. Mahawah. New Jersey, CA: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Drath, W., McCauley, C., Palus, C., Velsor, E., O'Connor, P. and McGuire, J., 2008. Direction, alignment, commitment: Toward a more integrative, ontology of leadership. *The Leadership Quarterly*, 19, pp. 635-653.

Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S. and Sowa, D., 1986. Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 71, pp. 500-507.

Esteves, R., 2012. *A Lealdade e o Comprometimento Afectivo após a saída dos pilotos da Força Aérea Portuguesa*. Unpublished Licentiate's thesis. Instituto Superior de Ciências Sociais e Politicas: Lisbon.

Fachada, C., 2015. *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida*. PhD Thesis in Phsychology, specialization in Social Psychology. Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa: Lisbon.

Fonseca, A., 2014. *O Comprometimento com a Chefia enquanto determinante do Comprometimento Organizacional em funcionários da Administração Central e Local do Estado*. Unpublished Licentiate's thesis. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisbon

Gade, P., 2003. Organizational commitment in the military: An overview. *Military Psychology*, 15(3), pp. 163–166

Gefen, D., Straub, D.W. and Boudreau, M.C., 2000. Structural equation modeling and regression: Guidelines for research practice. *Commun AIS*, 4, pp. 1-77.

Hair, J., Black, W., Babin, B. and Anderson, R. (2010), *Multivariate data analysis: a global perspective*. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

Harter, J., Schmidt, F. and Hayes, T., 2002. Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 87 (2), pp. 268-279.

Klein, J., Molloy, C. and Cooper, T., 2009. Conceptual foundations: construct definitions and theoretical representations of workplace commitments. In H. J. Klein, T. E. Becker and J. P. Meyer (Eds.), Commitment in organizations: Accumulated wisdom and new directions. New York: Routledge Taylor and Francis Group, pp. 3-36.

Maanen, J. and Schein, E., 1977. Toward a Theory of Organizational Socialization. *Massachussettes Institute of Technology Human Performance*, 26, pp. 81-96.

Manteigas, M., 2014. *O Comprometimento com a Chefia como determinante do Comprometimento com a Organização na Administração Central*. Unpublished Licentiate's thesis. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisbon.

Marôco, J., 2010. *Análise de equações estruturais: Fundamentos teóricos, software & aplicações*. Lisbon: Report Number, Lda.

Marôco, J., 2014. *Análise Estatística com o SPSS Statistics* (6ª ed.). Lisbon: Report Number, Lda.

Meyer, J. and Herscovitch, L., 2001. Commitment in the workplace toward a general model. *Human Resource Management Review*, 1, pp. 299-326.

Meyer, J., Allen, N. and Smith, A., 1993. Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. *Journal of applied psychology*, 78(4), pp. 538.

Meyer, J., 2009. Commitment in a change world of work. In: H. J. Klein, T. E. Becker, e J. P. Meyer (Eds.), Commitment in organizations. *Accumulated wisdom and new directions Cap: 2*, pp. 37-68.

Meyer, J. and Allen, N., 1997. Commitment in the workplace: Theory, research, and application. *Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications*.

Meyer, J. and Allen, N., 1991. A Three-Component conceptualization of Organizational Commitment. *Human resource management review*,1, pp. 61-89.

Meyer, J., Allen, N. and Topolnytsky, L., 1998. Commitment in a changing world of work. *Canadian Psychology/Psychologie canadienne*, 39(1-2), p. 83.

Meyer, J., Becker, T. and Vandenberghe, C., 2004. Employee commitment and motivation: a conceptual analysis and integrative model. *Journal of applied psychology*, 89(6), p. 991.

Meyer, J., Kam, C., Goldenberg, I. and Bremner, N., 2013. Organizational commitment in the military: Application of a profile approach. *Military Psychology,* 25 (4), pp. 381-401.

Meyer, J., Stanley, D., Herscovitch, L. and Topolnytsky, L., 2002. Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, pp. 20-52.

Mowday, R., Porter, L. and Steers, R., 1979. The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 14(2), pp. 224-247.

Mowday, R., Porter, L. and Steers, R., 1982. Employee-Organization linkages: The psychology of commitment, absenteeism, and turnover. New York: Academic Press, pp. 224-246.

Nascimento, J., Lopes, A. and Salgueiro, M., 2008. *Estudo sobre a validação do "Modelo de Comportamento Organizacional" de Meyer e Allen para o contexto português*. Comportamento Organizacional e Gestão, 14(1), pp. 115-133.

Rego, A., 2003. Comprometimento organizacional e ausência psicológica – afinal, quantas dimensões? *Revista de Administração de Empresas*, 43 (4), pp. 25-35.

Rousseau, M., 1989. Psychological and implied contracts in organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2, pp. 121-139.

Salgueiro, M., 2007. *Modelos de equações estruturais: aplicações com LISREL*. ISCTE, Lisbon.

Santos, A., 2012. *As Forças Armadas em Portugal*. Francisco Manuel dos Santos Foundation.

Schein, E., 1980. *Organizational Psychology*, 3rd Ed.. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Silva, M. (2016). *O Comportamento Organizacional nas Forças Armadas*. [pdf] Lisbon: Military University Institute. Retrieved from: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/17392/1/TII_O%20Comportamento%20Organizacional%20nas%20For%C3%A7as%20Armadas%20Final.pdf [Accessed 2 March 2016].

Sobral, J., 2008. Postos e Cargos Militares Portugueses, *Audaces*.

Stinglhamber, F., Bentein, K. and Vandenberghe, C., 2002. Extension of the Three Component Model of Commitment to Five Foci Development of Measures and Substantive Test. *European Journal of Psychological Assessment*, 18 (2), pp. 123-138.

Stinglhamber, F. and Vandenberghe, C., 2003. Organizations and supervisors as sources of support and targets of commitment: a longitudinal study. *Journal of Organizational Behavior*, 24 (3), pp. 251-270.

Strauss, K., Griffin, M. and Rafferty, A., 2009. Proactivity Directed Toward the Team and Organization: The Role of Leadership, Commitment and Role breadth Self efficacy. *British Journal of Management*, 20 (3), pp. 279-291.

Wayne, J., Shore, M. and Liden, C., 1997. Perceived organizational support and leader–member exchange: a social exchange perspective. *Academy of Management Journal*, 40, pp. 82-111.

Wiener, Y. and Vardi, Y., 1990. Relationships between Organizational Culture and individual Motivation and a Conceptual Integration. *Psychological Reports*, 67, pp. 295-306.

Artigo recebido em julho de 2016 e aceite para publicação em outubro de 2017

A METODOLOGIA INTEGRADA DE GESTÃO DE DESEMPENHO NA FORÇA AÉREA PORTUGUESA[1]

INTEGRATED PERFORMANCE ASSESSMENT IN THE PORTUGUESE AIR FORCE

Joana Inês Pereira Gaio
Tenente de Administração Aeronáutica da Força Aérea
Mestre em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais pela Academia da Força Aérea Portuguesa e pelo Instituto Superior de Economia e Gestão
Serviço Administrativo e Financeiro da Força Aérea
2614-506 Amadora
jakald@hotmail.com

Carlos Jorge Ramos Páscoa
Coronel Navegador da Força Aérea
Doutor em Engenharia Informática e de Computadores pelo Instituto Superior Técnico
Comandante do Aeródromo de Manobras N.º 1
Professor e coordenador da área de engenharia organizacional do Mestrado em Ciências Militares Aeronáuticas na Especialidade de Piloto Aviador
2715-311 Pêro Pinheiro
cjpascoa@googlemail.com

Rita Raminhos Coelho Fuentes
Doutora em Gestão pelo Instituto Superior de Economia e Gestão
Professora Auxiliar no Instituto Superior de Economia e Gestão
1200-781 Lisboa
ritafuentes@iseg.utl.pt

Resumo

Na Força Aérea Portuguesa (FA) a avaliação incide tanto ao nível global da organização como ao nível individual para cada colaborador. No entanto, não existem elementos de conexão entre estes dois níveis de avaliação e, por esta razão, as ferramentas de avaliação de desempenho existentes na FA não se encontram interligadas, impedindo uma análise integrada do desempenho. Com o estudo realizado, e recorrendo à metodologia de um estudo de caso, procurámos conceber uma metodologia integrada de gestão de desempenho que torne possível medir o contributo de cada indivíduo na prossecução dos objetivos da organização e orientar o processo de avaliação para a gestão por objetivos, contribuindo assim para interligação das ferramentas de gestão de desempenho desenvolvidas internamente.

Como citar este artigo: Gaio, J., Páscoa, C., e Fuentes, R. 2017. A Metodologia Integrada de Gestão de Desempenho na Força Aérea Portuguesa. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 337-363.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Artigo adaptado a partir do trabalho de mestrado, cuja defesa ocorreu em novembro de 2015, no Instituto Superior de Economia e Gestão.

Recorremos para tal numa primeira fase a fontes documentais, e posteriormente o método de recolha de recolha de dados utilizado foram as entrevistas. Os resultados obtidos sugerem que, ao integrar as ferramentas de gestão estratégica, é possível acompanhar em tempo real e alinhar de forma transversal a avaliação individual e organizacional, dando resposta às exigências do Sistema de Avaliação da Administração Pública. Com a difusão da metodologia proposta pelos diferentes níveis hierárquicos da FA, torna-se possível assegurar uma avaliação de desempenho tanto ao nível individual como divisional, garantindo a responsabilização individual.

Palavras-Chave: Avaliação de desempenho, Gestão de desempenho, Gestão por objetivos, *Balanced Scorecard*, Administração Pública, Força Aérea.

Abstract

In the Portuguese Air Force (FA) the evaluation focuses both on the global level of the organization and on the individual level for each employee. However, there is no connection between these two levels of evaluation, and for this reason, the existing performance assessment tools in FA are disconnected from each other, preventing an integrated analysis of performance. This case study designs an integrated methodology of performance management that makes it possible to measure the contribution of each individual in the pursuit of the organizational goals and to guide the evaluation process to the management by objectives, thus contributing to the interconnection of performance management internal tools. Results show evidence that integrating these strategic management tools enables FA to monitor performance in real time and to align transversally the individual and organizational evaluation, responding to the requirements of the Public Administration Evaluation System. The diffusion of the proposed methodology through the different hierarchical levels of FA makes it possible to assure a performance evaluation both at the individual and divisional levels, guaranteeing individual accountability.

Keywords: *Performance evaluation, Performance management, Management by objectives, Balanced Scorecard, Public Administration, Air Force.*

Introdução

Desde o século XIX, a avaliação de desempenho (AD) tem recolhido cada vez mais o interesse dos estudiosos. Inicialmente, a eficácia da avaliação estava ligada aos aspetos financeiros da organização, como o lucro, a rendibilidade do investimento e a produtividade (Ghalayini e Noble, 1996). Com a evolução dos estudos realizados, tem-se verificado que existem outros instrumentos que permitem aferir o desempenho da organização, tendo a contabilidade de gestão um papel ativo na informação para as decisões estratégicas bem

como na implementação e sucesso dos planos estratégicos (Ittner e Larcker, 2001), estando a avaliação de desempenho segundo Fletcher (2001), integrada num conceito mais abrangente, designado por gestão de desempenho (GD).

O desempenho no Setor Público (SP), tornou-se tema de interesse para os estudiosos da gestão pública em todo o mundo, sendo os sistemas de gestão, considerados elementos-chave para a eficácia do desempenho do governo (Sole, 2009). Em Portugal, desde a integração do Sistema de Avaliação da Administração Pública (SIADAP) em 2004[2], que a perspetiva estratégica do Governo assenta na introdução da gestão por objetivos (GPO) como a grande matriz de mudança.

Com o presente estudo, o objetivo será compreender se a Força Aérea (FA), tem condições para acompanhar as evoluções referentes à GD verificadas na Administração Pública (AP), garantindo a ligação dos objetivos da organização aos resultados obtidos no ciclo de gestão.

Este artigo está organizado em 4 capítulos principais. No primeiro capítulo estão apresentados os conceitos chave através da revisão de literatura, criando uma base de suporte para todo o estudo. No segundo capítulo são descritos os métodos utilizados para a prossecução de todo o caso empírico e descrição do processo de avaliação e do ciclo estratégico, bem como das ferramentas de gestão estratégica utilizadas. O processo de recolha de dados incidiu sobre fontes documentais, sendo posteriormente feita a análise às ferramentas de gestão estratégicas utilizadas, complementando finalmente a recolha de informação através de entrevistas.

No terceiro capítulo são apresentados os resultados e a respetiva discussão crítica dos mesmos. Por fim, as considerações finais no quarto capítulo, destacando-se as principais conclusões e abordando as contribuições, limitações da pesquisa e recomendações para trabalhos futuros.

1. Revisão de literatura

A finalidade dos Sistemas de Controlo e Gestão (SCG) passa por proporcionar informação útil aos gestores para o processo de decisão, planeamento e avaliação das atividades na organização (Simons, 1987), permitindo avaliar a conformidade da execução dos objetivos estratégicos e sendo determinantes na gestão estratégica (Anthony e Govindarajan, 2007).

1.1. Avaliação e Gestão de Desempenho

As expressões avaliação de desempenho (AD) e gestão de desempenho (GD) muitas das vezes são consideradas sinónimos, mas na verdade são conceitos diferentes. Alguns autores referem que a AD espelha ações do passado constituindo um momento pontual e que não tem em conta a estratégia da empresa, enquanto a GD extrapola os dados para fornecer informações sobre o futuro garantindo melhorias na performance da organização (Aguinis e Pierce, 2008).

[2] Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Segundo Aguinis e Pierce (2008), a GD pode ser orientada para os comportamentos (colocando uma ênfase em processos, como por exemplo sistemas orientados para as competências), pode ser orientada para os resultados (como por exemplo a gestão por objetivos) ou poderá ser orientada para ambos.

Os sistemas de GD são parte vital para o desempenho de uma organização, e ao captarem a informação essencial às atividades de gestão, estes sistemas permitem aos gestores apurar até que ponto as ações planeadas estão a ser implementadas e identificar as áreas problemáticas (Euske, K., Lebas, M. e McNair, C., 1993). É reconhecido que não existe uma ferramenta universal aplicável em todos os contextos e a todas as organizações, nem existe sequer uma forma perfeita de avaliar o desempenho (Nanni, et al., 1990). Contudo, entre os mais conhecidos destaca-se o *Results and Determinants Framework* (Fitzgerald, et al., 1991), a *Performance Pyramid* (Lynch e Cross, 1991), o *Balanced Scorecard* (Kaplan e Norton, 1992) e, mais recentemente, o *Performance Prism* (Neely, A., Adams, C. e Kennerley, M., 2002).

1.2. Gestão por Objetivos

Tem sido estudada a eficácia da GPO na GD das organizações, destacando-se a sua influência no desempenho organizacional (Rodgers e Hunter, 1992; Kluger e DeNisi, 1996; Aksoy e Bayazit, 2014). O conceito de GPO, consiste num processo de gestão assente na definição dos objetivos estratégicos da organização, e estabelecimento dos objetivos ao nível de cada departamento, avaliando o contributo que cada colaborador tem para o sucesso estratégico da organização (Greenwood, 1981), devendo ser apoiado por uma clara operacionalização dos objetivos e práticas de gestão que promovam a motivação relativamente aos mesmos (Dahlsten, Styhre, e Williander, 2005).

As vantagens da GPO, assentam em três componentes, definição de metas, participação na tomada de decisão e *feedbacks* objetivos (Drucker, 1954; Rodgers e Hunter, 1991; Rodgers e Hunter, 1992). Assim, serão garantidas medidas de apoio objetivas da GD, através do envolvimento dos próprios subordinados na definição (e aceitação) dos objetivos de trabalho e na análise comparativa dos resultados obtidos, alinhando objetivos individuais com organizacionais. Por seu lado, o gestor mede o desempenho e fornece *feedback* essencial para a realização das tarefas atribuídas (Kluger e DeNisi, 1996).

1.3. *Balanced Scorecard*

Ao longo dos anos o *Balanced Scorecard* (BSC) evoluiu de uma ferramenta de medição de desempenho, introduzida originalmente por Kaplan e Norton (1992) para uma ferramenta de gestão estratégica fundamental para a tomada de decisão nas organizações (Kaplan e Norton, 1996a; Kaplan e Norton, 2004a).

O BSC pode ser definido como uma *framework* que permite a integração de indicadores derivados da estratégia, tanto financeiros como não financeiros, organizados em diferentes

perspetivas[3] que habilitam o gestor para a visão global quanto ao desempenho da organização (Kaplan e Norton, 1992). A metodologia concebida no BSC desdobra a missão da organização e a sua estratégia organizacional em objetivos concretos, devidamente quantificáveis, associando um conjunto de instrumentos de medida que possibilita o acompanhamento e a verificação do seu grau de concretização.

Segundo Kaplan e Norton (2004b) um instrumento de apoio ao BSC é o Mapa Estratégico (ME), que permite a representação visual da estratégia, mostrando como esta se encontra articulada para criar valor, bem como os objetivos e suas relações de causa-efeito, constituindo o elo de ligação entre formulação e execução da estratégia. A criação do ME deve seguir uma abordagem *top-down*, definindo-se primeiro a missão (razão da existência da organização) e traçando posteriormente o caminho para o cumprimento dessa missão (estratégia). Para traduzir a estratégia em termos operacionais e incorporá-la no trabalho diário dentro da organização, os indicadores de performance deverão fazer refletir e quantificar os objetivos da organização para cada perspetiva, permitindo monitorizar a performance da organização (Kaplan e Norton, 1996a).

O ME e o BSC estabelecem uma ligação entre o nível estratégico e os níveis táticos e operacionais, completando uma relação que vai desde a razão de ser da organização (missão) até ao nível do colaborador, verificando-se a sua contribuição para o sucesso da sua organização.

No que respeita ao Setor Público, em particular, foram feitas algumas alterações e revisão dos conceitos do modelo original do BSC. Kaplan e Norton (2004b) apresentaram a comparação entre o processo de criação de valor numa organização sem fins lucrativos (OSFL) ou no setor público versus numa organização do setor privado, onde a perspetiva financeira e orçamental é posicionada ao mesmo nível da perspetiva de clientes. Para Niven (2011) existem três grandes ajustamentos que tornam possível a aplicação do BSC a OSFL ou ao setor público: (1) a Missão surge no topo do BSC como quinta perspetiva abrangente para a qual terão que convergir os objetivos, metas e iniciativas fixadas nas outras perspetivas; (2) a perspetiva de clientes assume o papel principal, logo a seguir à missão; e por fim (3) a perspetiva financeira, tendo em conta os constrangimentos orçamentais da atualidade, e sendo um recurso sem o qual não alcançaremos os objetivos, está posicionada depois do cliente.

No contexto das organizações militares, é possível verificar que já existem alguns casos em que se recorre ao BSC para dar suporte à gestão estratégica. Os estudos realizados ao nível da Royal Air Force[4] (Marr e Shore, 2007), *Royal Norwegian Air Force* (BSCHoF, 2001; Stig, 2010) e *United States Army* (Kaplan e Norton, 2004b), permitiram concluir que a aplicação do BSC conferia aos seus comandantes uma visão integral sobre as previsões de performance e riscos operacionais associados. Assim, será possível tornar as organizações mais ágeis,

[3] Os objetivos e indicadores apresentam-se agrupados em quatro perspetivas: Financeira; Clientes; Processos Internos; e Aprendizagem e Desenvolvimento Organizacional.

[4] Força Aérea Britânica.

dando apoio à tomada de decisão, com base num conceito operacional de reação rápida, fornecendo o BSC a informação exata, preditiva e acionável acerca do estado de prontidão[5], para aprimorar a gestão de recursos estratégicos.

1.4. As Reformas da Avaliação e Gestão de Desempenho na Administração Pública

O movimento global designado por *New Public Management* fez acionar novas reformas direcionadas para a melhoria da eficiência e eficácia do desempenho, baseada na medição de resultados, na definição clara de responsabilidades e na transparência do reporte do desempenho para a comunidade (Frederickson, 1996; Warrington, 1997). Este modelo, introduzido por Hood em 1991, procurou adotar técnicas de gestão do setor privado no setor público, das quais se salienta a GPO (Hood, 1995; Gow e Dufour, 2000), cujas caraterísticas mais importantes se baseavam na profissionalização da gestão, na criação objetiva de medidas de desempenho, na importância dada aos resultados e à redução dos custos e na divisão das unidades administrativas consideradas grandes (Hood, 1991).

Em 2004, foi criado em Portugal, o SIADAP[6] que surgiu da necessidade de promover uma cultura de gestão pública que permitisse analisar os recursos alocados aos organismos da AP, criando condições de maior motivação, qualificação e formação dos recursos humanos. Foram definidos três subsistemas de avaliação: dos serviços (SIADAP 1), dos dirigentes (SIADAP 2) e dos trabalhadores (SIADAP 3). Assim, desde logo, a primeira grande novidade foi a concretização formal dos serviços que, embora prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada (Madureira e Rodrigues, 2007).

A sua implementação não foi fácil – os serviços e os responsáveis envolvidos no processo desconheciam o sistema e depararam-se com graves contrariedades e dificuldades na definição dos objetivos, no estabelecimento de indicadores de desempenho e no cumprimento dos prazos de avaliação. É neste clima desfavorável que, em 2007, se implementa o novo SIADAP[7] procurando colmatar falhas e melhorar o anterior sistema (Madureira e Rodrigues, 2011; Araújo e Esteves, 2015).

No que respeita em concreto ao SIADAP 1 (Serviços), a publicitação dos objetivos dos serviços e dos resultados obtidos deverá estar em estreita articulação com o ciclo de gestão de desempenho[8]. Recorrendo ao QUAR, é feita a análise dos resultados alcançados e dos desvios verificados, sendo evidenciada a missão, os objetivos estratégicos plurianuais determinados

---

[5] No caso da Força Aérea Portuguesa, passa por garantir, simultânea e continuadamente, a vigilância e controlo do espaço aéreo, incluindo aeronaves de combate em elevada prontidão, intervindo nos espaços de soberania sob responsabilidade e jurisdição nacional (Plano Anual de Atividades - Diretiva 02/2009 de 20 de março de 2009).

[6] Lei n.º 10/2004, de 22 de março, regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de maio, que vem substituir a classificação de serviço na função pública, instituída pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho.

[7] Através da Lei n.º 66B/2007, de 28 de dezembro foi revogada a Lei n.º 10/2004, de 22 de março (SIADAP 2004).

[8] Este ciclo anual de gestão integra as seguintes fases: Elaboração do plano de atividades para o ano seguinte, de acordo com os objetivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos existentes; Definição dos objetivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte; Definição dos objetivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte; Avaliação dos desempenhos; Elaboração do relatório de atividades.

superiormente, objetivos anuais fixados, em regra hierarquizados[9], os indicadores de desempenho de eficácia, eficiência e qualidade[10] e as respetivas fontes de verificação, a avaliação final do desempenho do serviço, a identificação dos desvios e respetivas causas.

2. Metodologia

2.1. A Estrutura da Força Aérea

A Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA),[11] enquanto base legal, e, em concordância com a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)[12], descrevem a Força Aérea enquanto uma estrutura vertical e hierarquizada[13]. A estrutura organizacional da Força Aérea encontra-se sob o comando do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), do qual dependem diretamente três Comandos Funcionais – Comando da Logística da Força Aérea (CLAFA); Comando Aéreo (CA); Comando de Pessoal da Força Aérea (CPESFA)[14].

Para tal existem dois níveis de decisão: 1º Nível – Estratégico e 2º Nível – Operacional. O 1º Nível de gestão, ou gestão estratégica, é da responsabilidade do CEMFA[15], representando a gestão de topo. É neste nível que se decidem as linhas gerais do planeamento da atividade da organização. A gestão operacional da organização, ou 2º nível, é da responsabilidade dos órgãos do nível operacional[16]. Estes representam a gestão mais específica das diversas áreas que compõem a Força Aérea e estão na dependência direta do nível estratégico, isto é, respondem diretamente às orientações estabelecidas por este. No que respeita o nível tático, este consiste em suportar as bases aéreas e as unidades aéreas que operam os sistemas de armas. Para o desenvolvimento deste estudo, apenas considerámos os dois primeiros níveis, para efeitos do trabalho, como níveis de decisão.

2.2. A Avaliação na Força Aérea

No que concerne à individual, a Força Aérea implementou desde cedo o SIADAP aos trabalhadores civis da AP que nela prestam serviço. No entanto, pela especificidade desta organização, os trabalhadores civis não ocupam lugares de chefia, sendo que apenas se tem

[9] Segundo o n.º 1 do art.º 10, da Lei n.º 66B/2007, de 28 de dezembro.

[10] Segundo o n.º 1 do art.º 11, da Lei n.º 66B/2007, de 28 de dezembro.

[11] Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro.

[12] Lei Orgânica n.º 6-A/2014 de 1 de setembro.

[13] Segundo o n.º 4, do art.º 6 da LOBOFA e n.º 3, do art.º 4 da LOFA.

[14] Segundo o art.º 6 da LOFA a estrutura orgânica da FA engloba um conjunto de órgãos, comandos e elementos entre eles Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), os órgãos centrais de administração e direção e o CA. Segundo o art.º 13 da LOFA, os órgãos centrais de administração e direção da FA são: CPESFA, CLAFA e Direção de Finanças da Força Aérea (DFFA).

[15] Apoiado pelo EMFA, o Inspetor-Geral da Força Aérea (IGFA), a Direção-de Finanças (DFFA), pelos Órgãos Cultura (ONC), Academia da Força Aérea (AFA) e pelos Órgãos do Conselho (OC).

[16] Tal como referido anteriormente são os 3 Comandos Funcionais (CLAFA; CA; CPESFA) que estão na dependência direta do CEMFA.

aplicado o subsistema SIADAP 3[17], independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.

Quanto à avaliação dos militares da Força Aérea, não foi aplicado o SIADAP, incidindo o foco da sua avaliação sobretudo na avaliação do mérito, a qual é obtida através da apreciação do currículo. O enfoque recai, portanto, na avaliação individual, com vista a uma correta gestão de pessoal. O Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)[18] desenvolve a Lei de Defesa Nacional (LDN)[19] e a Lei do Serviço Militar (LSM)[20] que dão suporte a todo o processo de avaliação na Força Aérea, sendo o instrumento utilizado uma Ficha de Avaliação Individual (FAI)[21]. Por sua vez, o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Força Aérea (RAMMFA)[22] estabelece as instruções para a execução do Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares da Força Aérea (SAMMFA).

Para além disso, a Força Aérea já desenvolveu um conjunto de ferramentas adaptadas às particularidades da organização e validadas pelas chefias que permitem a gestão estratégica (Páscoa, C., Guedes, P. e Tribolet, J., 2013; Páscoa, C., Horta, R. e Tribolet, J., 2013a). Este conjunto de ferramentas denomina-se internamente de *Cockpit* Organizacional da Força Aérea sendo composto pelo ME, o BSC e o *Flight Plan*, traduzindo-se num dashboard de performance em que é possível a medição em tempo real dos resultados, disponibilizados através dos *Key Performance Indicators* (KPI's)[23]. Esta medição pretende determinar o grau de cumprimento dos objetivos da organização face ao planeamento.

2.3. A Problemática e métodos de análise utilizados

As organizações estão cada vez mais interessadas na GD, com particular enfoque numa avaliação mais qualitativa e orientada para o desenvolvimento futuro da organização (Aguinis e Pierce, 2008). No entanto, a maioria das atividades que constituem os seus processos é realizada por pessoas que desempenham papéis específicos na organização. A GPO, enquanto parte integrante da GD, representa uma medida da contribuição de cada colaborador para o sucesso estratégico sustentado da organização, existindo a possibilidade de responsabilização com base numa confrontação direta entre os objetivos previstos e

[17] Segundo o art.º 9 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro foram definidos três subsistemas de avaliação: dos serviços (SIADAP 1), dos dirigentes (SIADAP 2) e dos trabalhadores (SIADAP 3) sendo que na FA apenas se está a aplicar o SIADAP 3.

[18] Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

[19] Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7JUL. Com as alterações e retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 52/2009 de 20 de julho e pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto.

[20] Lei n.º 174/99, de 21 de setembro.

[21] Portaria n.º 21/94 de 8 de janeiro que fixa os critérios gerais a que deve obedecer a apreciação do mérito dos militares com efeitos na promoção por escolha.

[22] Portaria n.º 451/2016 de 3 de agosto.

[23] Os *Key Performance Indicators* ou Indicadores de Desempenho podem ser utilizados como ferramenta de monitorização da performance atual, indicar variações de desempenho quando fora de intervalos expectáveis e comparação dos desempenhos correntes com os de períodos anteriores. KPI é a "nata" das métricas. Com os KPI tem-se em atenção somente aquilo que interessa para o bom desempenho e desenvolvimento da organização sem perder tempo (Rasmussen, N., Chen, C. Y. e Bansal, M., 2009).

alcançados (Greenwood, 1981). No caso concreto da Força Aérea, o processo de AD aplica-se tanto ao nível organizacional como individual. Contudo, não existe um elo de ligação entre ambos que permita compreender o contributo de cada indivíduo para o desempenho da organização. Assim sendo, será importante colocar a seguinte questão como ponto de partida deste estudo: *Recorrendo a ferramentas que já estão em desenvolvimento na Força Aérea Portuguesa, será possível iniciar um caminho orientado para a Gestão por Objetivos?*

Para além desta questão inicial, será importante formularmos as restantes questões orientadoras. Assim, no presente estudo, teremos que nos focar em compreender o "como" e o "porquê" (Yin, 2009). A nosso ver, a resposta ao "como" só poderá ser concretizada através da articulação de um conjunto de ferramentas de gestão estratégica que a Força Aérea tem ao seu dispor, procurando reforçar a sua utilização no âmbito da avaliação, orientada para a gestão por objetivos. Na resposta à questão "porquê" é necessário enquadrar o estudo tendo em conta o fator de valorização para qualquer organização - as pessoas que a compõem - e enquadrar a análise no contexto de uma organização militar. Neste contexto, a informação deve ser exata, preditiva e acionável acerca do estado de prontidão, permitindo aprimorar a gestão de recursos estratégicos de forma a tornar-se mais ágil, com base num conceito operacional de reação rápida e flexível (Kaplan e Norton, 2004b). Assim sendo, tendo em conta a questão de partida, poderemos ramificar o estudo para várias questões de investigação as quais responderemos posteriormente durante a análise de resultados.

A presente investigação empírica assenta numa metodologia de um estudo de caso (Yin, 2009; Yin, 2011), sendo que os dados analisados são referentes a uma única organização – a Força Aérea. A escolha da unidade de análise surge pela proximidade relativamente à organização, o que permitiu um acesso imediato e facilitado aos dados a recolher. Trata-se, portanto, de um estudo de caso único (Yin, 2011) mas representativo de uma organização militar com uma realidade organizacional específica, o que permitirá dar resposta às questões de estudo previamente colocadas.

Numa primeira fase, o processo de recolha de dados será realizado recorrendo a fontes documentais, nomeadamente o Plano Anual de Atividades (PAA), o Relatório Anual de Atividades (RAA), o Relatório de Gestão, o Regulamento da Força Aérea (RFA), a FAI e legislação associada. Adicionalmente, foram analisadas as ferramentas de gestão estratégica associadas ao *Cockpit* Organizacional (ME, BSC e o *Flight Plan*).

Numa segunda fase deste estudo, o método de recolha de dados utilizado será a entrevista, sendo uma das fontes de informação mais importantes e essenciais nos estudos de caso (Yin, 2009), permitindo captar realidades múltiplas do mesmo fenómeno (Stake, 1999). Assim, foram realizadas duas entrevistas que assumiram um cariz exploratório (Quivy e Campenhoudt, 2005), por forma a compreender o contexto e fenómeno em estudo. Por um lado, foi realizada uma entrevista à Direção de Serviços de Ensino e das Escolas Portuguesas no Estrangeiro (DSEEPE)[24] com o objetivo de compreender os mecanismos e processos de planeamento e gestão inerentes à avaliação dos serviços na Administração Pública,

[24] Inserida no âmbito da Direção Geral da Administração Escolar (DGAE), enquadrada no Ministério da Educação e Ciência (MEC).

destacando as componentes positivas e negativas associadas ao SIADAP 1 (Serviços). Por outro lado, foi realizada uma outra entrevista exploratória à Direção de Pessoal (DP), unidade gestora de todo o processo de avaliação na Força Aérea com o objetivo de compreender a avaliação de desempenho na Força Aérea e avaliar a relevância de uma avaliação que permita medir o contributo do indivíduo no desempenho da organização.

Numa fase posterior, foram realizadas entrevistas para recolha de dados (Quivy e Campenhoudt, 2005), tendo como finalidade a discussão das potencialidades dos instrumentos de gestão de desempenho. Estas entrevistas foram efetuadas no Estado Maior da Força Aérea (EMFA), à Divisão de Planeamento (DivPlan), e à Divisão de Operações (DivOps) tendo em vista dar resposta às questões de investigação previamente colocadas, de modo a cumprir com os objetivos definidos para este estudo (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Quadro síntese das entrevistas realizadas

Entrevista	Entrevistado	Organização	Cargo
1	Major Severiano	FA – Direção Pessoal	Avaliação FA (militares)[a]
2	Capitão Martins	FA – Direção Pessoal	Avaliação FA (militares)[b]
3	Capitão Martins	FA – Direção Pessoal	Avaliação FA (civis)[c]
5	Tenente-Coronel Vicente	EMFA – Divisão de Planeamento	Ciclo de Gestão[d]
6	Major Marado	EMFA – Divisão de Operações	Análise e Métodos da Repartição[e]
7	Dra. Paula Teixeira	DGAE (DSEEPE)	Diretora do DSEEPE

a Chefe da Repartição de Carreiras e Entidade Primariamente Responsável (ERP) da FA
b Chefe da secção de promoções e reservas
c Chefe da repartição de pessoal civil em exercício de funções
d Chefe da repartição de planos da Divisão de Planeamento do Estado Maior
e Adjunto para a Análise e Métodos da Repartição

3. Análise e discussão de resultados

Compreender a situação atual da AD, o processo de planeamento e ciclo de gestão estratégica da Força Aérea e as ferramentas de gestão estratégica inerentes, foi crucial para o estudo realizado, para que assim, fosse possível determinar as valências e limitações das ferramentas existentes, e sua aplicabilidade à gestão de desempenho. Ao analisarmos todas as ferramentas disponíveis na Força Aérea, e através das entrevistas realizadas foi possível criar uma metodologia integrada de gestão de desempenho com potencial de difusão pelos diferentes níveis hierárquicos da Força Aérea.

3.1. O QUAR da Força Aérea

A GD na Administração Pública, é suportada pelo QUAR[25], posto isto, fomos verificar até que ponto será possível recorrer às valências desta ferramenta na Força Aérea. Assim sendo, a primeira questão de investigação que se levanta é: *Q1: Será suficiente que a Gestão de Desempenho na Força Aérea seja suportada pelo QUAR?*

Durante a entrevista realizada na DSEEPE[26], o QUAR foi evidenciado como uma ferramenta com enormes potencialidades. Contudo, ficou igualmente evidente que é necessária uma forte aposta na formação e sensibilização para as valências desta ferramenta. A quase generalizada falta de experiência por parte dos serviços públicos na definição de objetivos, com indicadores e metas associados, e a ausência de práticas de recolha, sistematização e análise de informação histórica, traduziram-se numa grande dificuldade em estabelecer metas credíveis.

Uma das componentes negativas associadas ao QUAR referidas transversalmente nas entrevistas realizadas, prende-se com o facto de conduzir frequentemente a taxas de realização muito elevadas, sem conteúdo informativo. Esta problemática chega a ser reforçada na legislação que dá suporte ao SIADAP, onde é referido que a avaliação dos serviços obtém "Desempenho Bom" sempre que se superem alguns dos objetivos[27]. O facto de estarmos a mobilizar recursos para um objetivo que já foi alcançado quando estes mesmos recursos poderiam ser direcionados para objetivos ainda por alcançar resulta, a nosso ver, numa gestão de recursos que tem espaço para melhorar.

De momento, não existe obrigatoriedade da aplicação do QUAR nas Forças Armadas, contudo, no caso concreto da FA, já existe um modelo em vigor e a intenção é explorar as valências desta ferramenta para a gestão de desempenho. O *Cockpit* da Força Aérea, enquanto instrumento de apoio à gestão estratégica, e sendo o BSC parte integrante deste, terá informação pertinente para o QUAR. No entanto, o QUAR não tem por objetivo abranger todos os campos de atividade da instituição, devendo limitar-se ao essencial, importando distinguir de entre os objetivos do BSC, aqueles que podem ser usados na avaliação.

Outro dado comum retirado das entrevistas, prende-se com a insuficiência da ferramenta QUAR para avaliar os serviços, sendo necessário integrar outras ferramentas de apoio, tais como o BSC entre outros. O QUAR deverá agregar a informação importante, fornecendo um relatório final simples que evidencie a estratégia do serviço, tornando visível a comparação entre meios e resultados.

3.2. Integração de Ferramentas orientadas para a Gestão de Desempenho

Ao nível da DP[28] existe a consciência que a atual avaliação decorre de acontecimentos passados, não estando orientada para o futuro, e que será necessário "*orientarmos* [a avaliação]

[25] Segundo a Lei nº66-B/2007 de 28 de dezembro.

[26] Teixeira, Paula. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 26 junho 2015.

[27] Segundo o nº3 a) do artº11, e o nº1 a) do artº18, da Lei nº66-B/2007 de 28 de dezembro.

[28] Nuno, Martins. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

para algo mais alternativo e inovador, a que temos é insuficiente". Assim, a segunda questão de investigação que surge deste estudo é: *Q2: A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos em tempo real?*

A nível Macro, já se encontram validadas pelas chefias as ferramentas que possibilitam a gestão estratégica[29]. O ME da FA explica visualmente a estratégia da organização, integrando os objetivos estratégicos a atingir, desenvolvendo os objetivos operacionais em função desses mesmos, e promovendo, assim, o alinhamento entre os colaboradores da organização. Por seu lado, no BSC são incorporadas as perspetivas utilizadas no ME, adicionando indicadores de performance para os objetivos operacionais, sendo possível explicar o nível de execução das diferentes atividades e ações, de forma a acompanhar e concretizar os objetivos delineados.

Para o cálculo da taxa de realização dos objetivos, O QUAR, tal com foi referido anteriormente, apresenta algumas limitações, conduzindo frequentemente a taxas de realização muito elevadas. Foi possível apurar com a entrevista realizada à DivPlan[30] que, o BSC permite que se contemple uma margem de tolerância na definição das metas a atingir (definição de metas por intervalo), conferindo "*maior segurança para os serviços cumprirem os seus objetivos e evitando o surgimento de taxas de realização anormalmente elevadas*".

Para quantificar de forma mais coerente a concretização das metas no BSC, foram definidas percentagens de desvio, garantindo segundo a DivPlan[31] "*maior precisão na avaliação de desempenho e uma gestão estratégica mais eficiente*".[32]

Assim, foram criados 3 cenários (ver Quadros 1, 2 e 3), conforme o objetivo de gestão seja "exceder a meta", "não exceder a meta" ou "estar num intervalo entre a meta". No primeiro cenário sempre que se ultrapasse a meta, atingimos 100%. Contudo, nos restantes cenários[33] sempre que excedermos a meta planeada é aplicado um algoritmo que reduz, de forma linear, a percentagem de concretização desse indicador, até atingir os 200% de desvio face ao planeado, altura em que se considera 0% de concretização. Para efeitos de aferição dos resultados, considera-se segundo a DivPlan[34], que acima de 200% de execução face à meta definida "*estamos perante uma execução ineficiente, desperdiçando recursos acima do necessário para alcançar os efeitos pretendidos ou, em alternativa, a meta estará incorretamente estabelecida ou será pouco ambiciosa*"[35].

---

[29] Na procura de uma imagem integrada, controlando a execução estratégia de 3 em 3 meses, sendo apresentado ao CEMFA o *Cockpit* e uma tabela retirada do BSC, mostrando os indicadores com mais desvios, explicando o racional do desvio.

[30] Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[31] Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[32] Até então não existia a preocupação de verificar se existiam "desperdícios" na execução, dado que mesmo ultrapassando a meta definida o resultado era sempre 100%.

[33] Que foram criados para fazer face às restrições orçamentais, permitindo aferir os objetivos mediante os cortes orçamentais que vão surgindo.

[34] Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[35] Esta análise é feita a cada trimestre para aferir em qual das situações estamos e pode servir para alterar a meta no ano seguinte (incluída na Diretiva anual de Indicadores de Gestão).

Quadro 1 – Cálculos para o 1.º caso referente a metas e indicadores

1º Caso – O Objetivo de Gestão é Exceder a Meta				Exemplo			
Planeado		**Executado**		**Planeado**	**Executado**	**Percentagem**	**Resultado**
A	≥	B	Resultado= B/A	100	37	37%	0,37
A	<	B	Resultado= 1				

Quadro 2 – Cálculos para o 2.º caso referente a metas e indicadores

2º Caso – O Objetivo de Gestão é Não Exceder a Meta				Exemplo			
Planeado		Executado		**Planeado**	**Executado**	**Percentagem**	**Resultado**
A	≥	B	Resultado=1	10	11	110%	0,9
A	<	B	Resultado= 1- (B/A-1)				

Quadro 3 – Cálculos para o 3.º caso referente a metas e indicadores

3º Caso – O Objetivo de Gestão deve estar num intervalo da Meta				Exemplo			
Indicador	**Planeado**	**Desvio Meta**	**Executado**	**Mínimo entre os 2 valores**		**Resultado**	
A.1.1.1	392,3958333	1%	402,2986111			98,49%	
	101%	396,3197917		101,51%	Se 101,51 < 1	100 - (101,51-100)	98,49%
	99%	388,471875		103,56%	Se 103,56>1	1	1

Apesar dos seus benefícios no equilíbrio entre indicadores de curto e longo prazo, o BSC não permite fornecer informação precisa a qualquer momento, acabando segundo a DivOps[36] "*por constituir uma fotografia num determinado período da situação organizacional*".

Para que seja possível a GPO em tempo real, recorremos então ao *Flight Plan*. Trata-se de um plano de ação que discrimina as atividades e iniciativas segundo o seu período de início e término, bem como pelo seu grau de concretização, verificando não só o seu contributo para o cumprimento de determinado objetivo, mas também o seu peso orçamental (caso tenha algum) e os recursos envolvidos[37]. Este conceito, segundo Kaplan e Norton (2004b), adaptado ao contexto organizacional, permite a qualquer momento discriminar quais as atividades que se encontram atrasadas, qual o grau de execução de cada uma e, consequentemente, determinar o grau de concretização dos objetivos.

[36] Marado, Bruno. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[37] Apesar de todo o conteúdo integrado no Flight Plan poder ser incluído no BSC, para não sobrecarregar esta ferramenta com demasiada informação, e por motivos de distinção das funções recorremos aos dois tipos de ferramentas para retirar partido de cada uma de forma especifica.

Toda a informação carregada no *Flight Plan*, BSC e ME facilita a visualização no *Cockpit* Organizacional, do cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, permitindo, segundo a DivPlan[38] "*poupar tempo, promovendo a produtividade e a análise do alinhamento da estratégia com os objetivos da organização*".

O primeiro contributo deste estudo é a materialização daquilo que designamos a metodologia integrada de nível geral de GD para a Força Aérea, que tal como sugere a Figura 1, agrega mediante as suas funcionalidades um conjunto de ferramentas que dão vida ao *Cockpit*, permitindo monitorizar o desempenho da organização.

Figura 1 – Metodogia Integrada de Nível Geral de Ferramentas de Gestão de Desempenho

Por sua vez, o QUAR permitirá fornecer à organização a informação sumária dos desvios apurados no fim de ciclo de gestão.

3.3. Relação entre a Avaliação Individual e Avaliação da Organização

Segundo a DP[39], "*a avaliação individual dos militares é orientada para o desempenho específico das suas funções, desconsiderando o contributo de cada colaborador para a execução dos objetivos do serviço em que estão inseridos*". Sendo que o novo EMFAR[40] prevê um sistema unificado de avaliação de mérito para as Forças Armadas, a nosso ver, parece ser o momento ideal para que as reformulações ao nível da avaliação ocorram. Assim sendo,

[38] Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[39] Nuno, Martins. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[40] Reformulado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio.

podemos levantar uma terceira questão de investigação para este estudo: *Q3: A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos orientada para a responsabilização individual?*

O *Flight Plan* da FA agrega o fator tempo e responsabiliza quem está afeto a determinada ação. Na DivPlan[41], a opinião dos utilizadores da ferramenta é que esta permite através da cadeia de informação, a ligação entre objetivos estratégicos (OEs) e objetivos operacionais (OBs), atividades, ações e elementos de ações, com a identificação das janelas de tempo e dos indivíduos responsáveis. Estas ações, segundo a DivPlan, "*para estarem associadas aos indivíduos responsáveis terão de estar em consonância com os critérios dos regulamentos e manuais de avaliação*"[42]

No *Flight Plan* são carregados os objetivos individuais de cada indivíduo, tendo em conta a informação dos vários Regulamentos da Força Aérea (RFAs)[43] que descrevem toda a estrutura hierárquica da Unidades, Órgãos e Serviços (U/O/S) em causa, incluindo as funções atribuídas de cada pessoa que trabalha no serviço e as respetivas qualificações necessárias. A forma como se atualiza os parâmetros da responsabilização individual terá de estar, segundo a DivPlan, alinhada com a avaliação contínua materializada na ficha de avaliação individual correspondente.

Como consequência deste processo é garantida a tomada de consciência por parte de cada indivíduo do seu contributo para a organização. Por seu lado, a organização também conseguirá apurar o contributo de cada um na prossecução dos objetivos. As pessoas sentem que contribuem para os objetivos da organização, o que gera mais motivação e integração. A nível Macro, será possível acompanhar a evolução dos objetivos da organização e saber quem são os responsáveis.

O novo EMFAR prevê um sistema unificado de avaliação de mérito para as Forças Armadas; estamos, por isso, a caminhar para uma FAI única. As FAI, tal como ficou explicito durante as entrevistas realizadas na DP demonstram algumas limitações[44]. De facto, para que a GD possa traduzir com eficácia a realidade existente, e uma vez que a definição dos objetivos se baseia nas tarefas e responsabilidades associadas, será fundamental o desenvolvimento do processo de análise de funções que deve incluir a atualização de funções e cargos, de acordo com a estrutura organizacional.

---

[41] Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[42] SIADAP 3 no caso dos trabalhadores civis e FAI para os militares.

[43] Para a DivOps e DivPlan que está inserida no EMFA por exemplo temos o RFA 303-2 (A) do EMFA. Tem como objetivo desenvolver e complementar essa legislação e estabelecer as normas de funcionamento e procedimentos gerais de atuação dos órgãos do Estado-Maior, nos termos superiormente definidos; Estabelecer o Quadro Orgânico (QO) do EMFA; Definir o detalhe de efetivos para os órgãos que o constituem; Definir as funções do pessoal que nele presta serviço. O presente regulamento decorre de legislação de hierarquia superior, nomeadamente da Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA) publicado pelo Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de setembro e do Decreto Regulamentar, adiante designados por legislação aplicável. A LOFA no seu artigo 12.º, define as atribuições e competência do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA). O Decreto Regulamentar estabelece, nos termos do artigo 35.º daquele Decreto-Lei, a Missão, Competências e Estrutura Orgânica do EMFA.

[44] Têm um campo disponível para comentários onde a diferenciação pode existir, mas não está desenvolvida de forma a que o avaliador responda forçosamente a esse item.

A GPO implica, assim, a construção de uma matriz funcional onde os cargos semelhantes são ligados a competências específicas, a criação de grupos/áreas funcionais (cargos com caraterísticas análogas)[45], discriminando diferenças e evidenciando particularidades, formando-se assim um perfil de competências numa lógica de diferenciação das FAI. Só assim a avaliação baseada em objetivos pré-estabelecidos poderá incluir também a avaliação de competências[46].

3.4. A Difusão da Gestão de Desempenho por toda a estrutura da Força Aérea

O PAA de cada U/O/S é carregado e enviado para a DivPlan, sendo o *Cockpit* da Força Aérea alimentado através do carregamento de um conjunto de indicadores[47]. Contudo, tal só ocorre a nível Macro e, segundo a DivPlan[48], o "*único mecanismo de controlo que as U/O/S têm é o RAA, sendo realizado no fim de todo o processo e permitindo apenas identificar os desvios face ao planeamento quando a realidade já não pode se alterada*". Assim, será importante respondermos a uma quarta questão de investigação: *Q4: Será possível a difusão desta metodologia integrada de gestão de desempenho por toda a organização, partindo do nível Estratégico (Macro) até ao nível Operacional (Micro)?*

Partido do nível estratégico e ramificando para as suas unidades operacionais dependentes, será possível assegurar o alinhamento vertical e horizontal da gestão de desempenho. Segundo a opinião da DivOps[49], o ideal seria "*as U/O/S disporem de Cockpits Setoriais que permitam acompanhar o desenvolvimento das suas atividades, e por outro lado, garantir que as suas atividades estão alinhadas com o Cockpit de nível superior*".

Assim, estabelecemos uma ligação entre o nível estratégico, operacional e tático, completando com *Cockpit* Organizacional da Força Aérea, uma cadeia de relações desde a razão de ser da organização até ao nível do colaborador.

A nível estratégico é apenas possível chegar até ao responsável pelo reporte (EPR)[50], visto que temos várias U/O/S a contribuir para cada OBs, com indicadores específicos. Sempre que, por exemplo, houver atrasos no cumprimento de determinado objetivo, a DivPlan contacta o EPR referente e depois, ao nível operacional, será analisado o seu próprio *Flight Plan* para apurar os responsáveis (POC – *Person of Contact*) por determinada ação/atividade. Se este

[45] Por exemplo subdividindo por várias Áreas Funcionais: Área de Comando Superior/Apoio à Decisão; Área Operacional; Área do Pessoal/Administrativa; Área do Material/Logística; Área Financeira; Área Científica e Cultura; Área de Comunicações e Informática entre outras.

[46] Se os objetivos determinam o que deve ser feito, as competências determinam o modo como deve ser feito.

[47] O processo de gestão estratégica da FA é realizado pela DivPlan, permitindo medir os desvios face aos objetivos que foram estabelecidos inicialmente por cada uma das Unidades, Órgãos e Serviços (U/O/S) da FA. O Cockpit da FA é, assim, alimentado pelas várias U/O/S que vão carregando um conjunto de indicadores no seu Plano Anual de Atividades (PAA) e enviam trimestralmente para a DivPlan.

[48] Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[49] Marado, Bruno, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

[50] Pessoa responsável dentro de cada U/O/S da Força Aérea pelo reporte dos respetivos PAA para a DivPlan.

POC tem uma série de ações atribuídas, no *Flight Plan* é possível ver em que atividades e objetivos se insere observando o seu contributo para a organização.

A nível operacional o processo passa por serem englobados no seu PAA[51], os OEs comuns a toda a FA e depois são apenas selecionados os OBs para os quais a U/O/S contribui. As atividades e métricas inerentes[52] são também comuns ao Cockpit geral da FA. A especificidade surge depois ao nível das ações desenvolvidas que serão baseadas no RFA correspondente, onde teremos também a Missão, Valores e Visão da U/O/S. Assim, é possível partir da estratégia até à tarefa, obtendo o *Cockpit* operacional de cada segmento da FA, chegando ao segundo contributo dado com o estudo realizado, através da criação de uma metodologia integrada de nível detalhado de GD para a Força Aérea (Figura 2).

Figura 2 – Metodologia Integrada de Nível Detalhado de Ferramentas de Gestão de Desempenho

3.5. A Metodologia Integrada de Gestão de Desempenho Proposto

A metodologia aplicada, incidiu ao nível do EMFA, representando o nível estratégico da FA. No 1º nível foi aplicado à DivPlan, responsável pela gestão estratégica ao nível da FA. Quanto ao 2º nível, e numa perspetiva de considerar a entidade como uma unidade organizacional aplicável a qualquer nível, selecionámos uma das divisões que compõe o EMFA, a DivOps. Ao trabalharmos esta metodologia sobre uma pequena escala, será possível explicar e implementar no futuro com a mesma validade para toda a organização.

[51] Partindo da Diretiva Nº04/13 de 20 de fevereiro e Diretiva Nº 02/2009 de 20 de março.

[52] Definidas Diretiva Nº02/15 de 16 de fevereiro.

1.º Nivel (EMFA)

O ME, identifica o contributo de cada OB para cada um dos OEs. Por ex: OB1 tem um peso de 40% para o OE1, 10% para o OE2 e 10% para o OE3. O peso do OB1 na perspetiva de gestão é de 80% e o grau de cumprimento do OB1 à data de consulta é de 94%.

Ao consultarmos o BSC (Quadro 4), identificaremos o conjunto de atividades que refletem o desempenho do OB, face à data da consulta. Dentro do OB1, temos as atividades que se segmentam em ações. Por ex: dentro do OB1 temos a atividade A1.1, que se ramifica na ação A.1.1.1, e conseguimos facilmente perceber que só foi executado em 98.5% existindo um desvio negativo (-9179:50) face à meta planeada.

Se for pretendido acompanhar de uma forma mais próxima e identificar os responsáveis e prazos dessas mesmas atividades, será possível recorrer ao *Flight Plan*. (Quadro 5), por ex.: Ao nível da ação A.1.1.1, existem ramificações, e na ação A1.1.1.6 sabemos que o prazo de concretização da tarefa será entre 01/01/2015 e 30/06/2015 estando executado em 98.9%, a pessoa responsável neste caso é o EPR3 (que pertence ao Comando Aéreo – CA). Caso existisse necessidade de apurar os responsáveis pela execução de determinada atividade/ação, ao nível da DivPlan contatariam o ERP3, e depois no CA, consultando o seu próprio *Cockpit* e recorrendo ao seu Flight Plan seria possível apurar chegar rapidamente ao POC associado.

O QUAR surge como relatório final do ciclo. Visto que o ciclo de gestão estratégica de 2015 ainda não terminou, apresentamos parte do QUAR relatando o ponto da situação face ao momento que foi feito o estudo (Quadro 6).

Ao percorrermos todas as ferramentas do 1.º nível do *Cockpit* estratégico chegamos ao EPR, isto é, a pessoa responsável pelo reporte dos PAA da Unidade a que está afeto.

2.º Nivel (DivOps)

Num 2.º nível, recorrendo ao *Cockpit* setorial de cada divisão, percorrermos de novo todas as ferramentas, filtrando as vantagens de cada uma para a gestão de desempenho.

Para este caso, a análise feita incidiu sobre a DivOps, e recorrendo ao seu ME conseguimos perceber o contributo de cada setor para a prossecução dos OBs gerais da Força Aérea. Por ex: Para a DivOps o OB1 tem um peso de 76% para o OE1, 2% para o OE2 e 4% para o OE3.O peso do OB1 na perspetiva de gestão é de 80% e o grau de cumprimento do OB1 à data de consulta é de 40%.

Ao analisarmos o BSC da DivOps percebemos de forma mais específica o nível de desempenho tendo em conta os OBs para o qual dão o seu contributo, compreendendo a evolução da concretização de cada atividade e ações que contribuem para isso, bem como os atrasos face ao planeado.

Por fim através do *Flight Plan*, será possível perceber em tempo real, quais as atividades em atraso bem como os responsáveis por cada atividade e ação diretamente associada. Assim, será garantido a responsabilização individual, na medida em que os objetivos individuais serão carregados tendo em conta as funções e competências descritas no RFA[53], sendo

[53] A DivOps está inserida no EMFA regendo-se pelo RFA 303-2 (A) do EMFA.

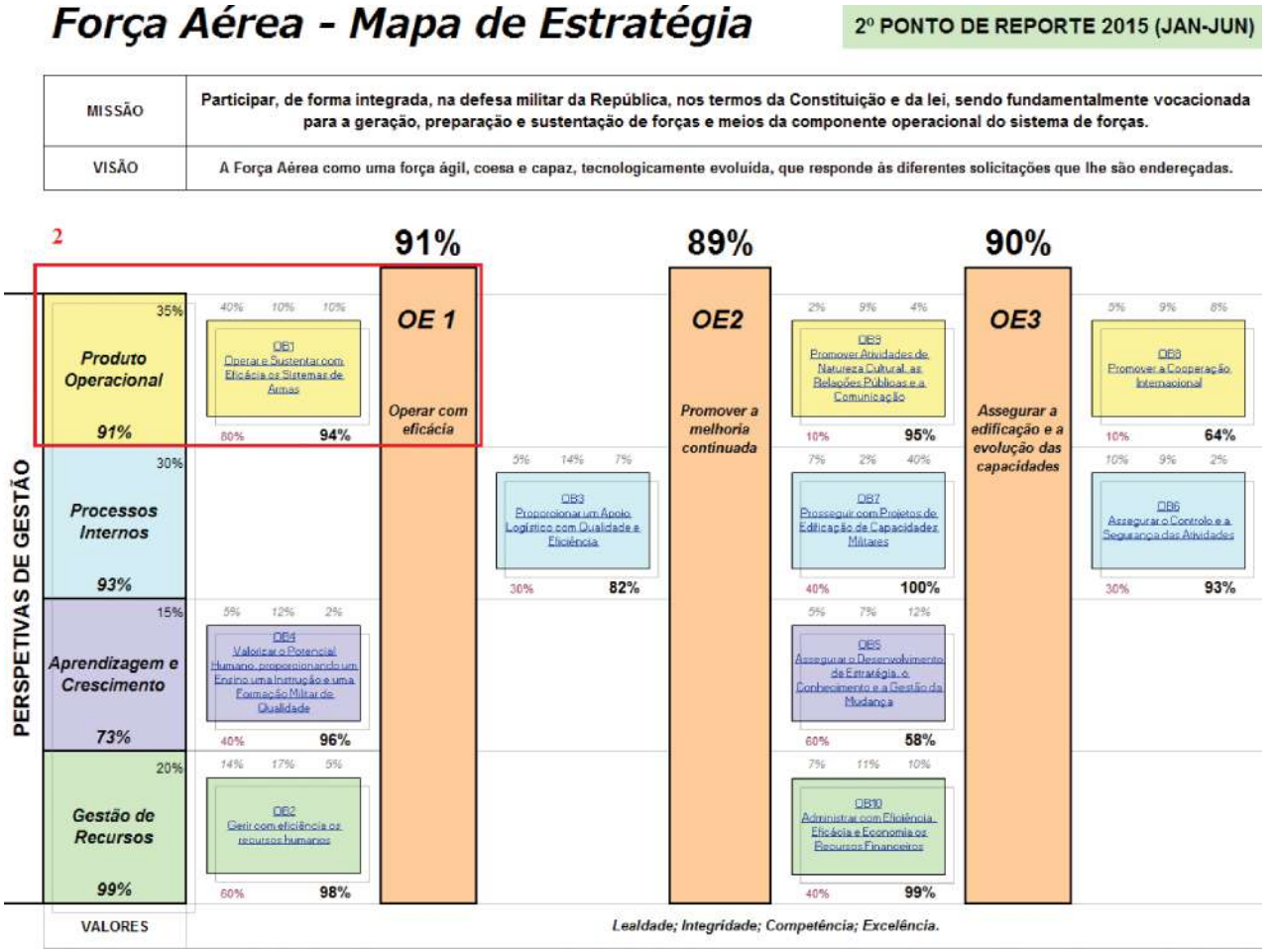


Figura 3 – Mapa de Estratégia da Força Aérea

Fonte: Divisão de Operações da Força Aérea (2015).

Quadro 4 – *Balanced Scorecard* da Força Aérea

					Legenda Progresso	≥100%	70%-99,9%	0,1%-69,9%	0%		30/jun					
OBJETIVO	ATIVIDADE	NR. AÇÃO	AÇÃO	KEY PERFORMANCE INDICATORS (KPI)	META PADRÃO	VALOR META PADRÃO	META DESEJADA	VALOR META ANUAL DESEJADA	EXECUTADO	DIFERENÇA	PROGRESSO KPI vs META PERÍODO	Eficácia Ação	Expressão (Ação)	Eficácia Atividade	Expressão (Atividade)	VALOR (Objetivo)
OB1 Operar e Sustentar com Eficácia os Sistemas de Armas	3 A1.1 Operação dos Sistemas de Armas	A1.1.1	Assegurar o cumprimento do Regime de Esforço (RE), realizando entre 99% a 101% das horas de voo previstas no início do ano, por Unidade Aérea a	Rácio de execução do RE (HV)	HV previstas no RE inicialmente aprovado (JAN)	18835:00	99% a 101% da meta padrão	18835:00	9655:10	-9179:50	98,5%	0,98	0,25			0,94
		A1.1.2	Assegurar o cumprimento do RE previsto globalmente por Modalidade de Ação (Operacional, Qualificação e Instrução), realizando entre 99% a 101% das respetivas horas de voo	Instrução	HV previstas no RE por Modalidade de Ação	4790:00	99% a 101% da meta padrão	4790:00	2634:30	-2155:30	98,3%	0,98	0,05			
				Qualificação		8113:00		8113:00	4080:45	-4032:15	100,0%	1,00	0,05			
				Operacional		5932:00		5932:00	2957:00	-2975:00	100,0%	1,00	0,05			
		A1.1.3	Prosseguir com a realização de Exercícios e Operações Militares, atingindo um rácio de horas de voo	Rácio de HV em Exercícios e Operações	Rácio do ano anterior	25,3	≥ meta padrão	25,3	28,9	3,6	100,0%	1,00	0,15	0,97	0,30	

Quadro 5 – *Flight Plan* da Força Aérea

FAP - Plano de Voo Organizacional

VALORES REFERENTES AO PONTO DE REPORTE: 2

Dados a Reportar		Descrição	Período	Data Início	Data Término	Plan Anual	Meta Reporte	Exec	% Concretização	EPR	Orgão que Reporta (Nome/tel)
Acumulado de HV efetuadas / HV previstas no RE, por UA e Global FA., face ao RE aprovado em janeiro.	A1.1.1	**Assegurar o cumprimento do Regime de Esforço (RE), realizando entre 99% a 101% das horas de voo previstas no início do ano, por Unidade Aérea e Global FAP.**		01/01/2015	30/06/2015	18835:00	9417:30	9655:10	98,49%	CA	EPR 1
		Realizar entre 99% a 101% das horas de voo previstas no Regime de Esforço, UA 101.		01/01/2015	30/06/2015		1500:00	1771:20	118,1%	CA	EPR 2
	A1.1.1.1	HV UA101	1º Reporte	01/01/2015	31/03/2015		750:00	948:20	126,4%	CA	
	A1.1.1.2	HV UA101	2º Reporte	01/01/2015	30/06/2015		1500:00	1771:20	118,1%	CA	
	A1.1.1.3	HV UA101	3º Reporte	01/01/2015	30/09/2015		2250:00		0,0%	CA	
	A1.1.1.4	HV UA101	4º Reporte	01/01/2015	31/12/2015		3000:00		0,0%	CA	
		Realizar entre 99% a 101% das horas de voo previstas no Regime de Esforço, UA 103.					300:00	296:40	98,9%	CA	EPR 3
	A1.1.1.5	HV UA103	1º Reporte	01/01/2015	31/03/2015		150:00	162:00	108,0%	CA	
3	A1.1.1.6	HV UA103	2º Reporte	01/01/2015	30/06/2015		300:00	296:40	98,9%	CA	
	A1.1.1.7	HV UA103	3º Reporte	01/01/2015	30/09/2015		450:00		0,0%	CA	

Quadro 6 – QUAR da Força Aérea

Legenda Progresso KPI	≥100%	70%-99,9%	0,1%-69,9%	0%		30/jun

OBJETIVO	ATIVIDADE	NR. AÇÃO	AÇÃO	INDICADORES	META PADRÃO	VALOR META PADRÃO	META DESEJADA	META ANO N-1	META ANO N	EXECUTADO	DIFERENÇA	PESO DO INDICADOR	RESULTADO	CLASSIFICAÇÃO	DESVIOS
EFICÁCIA 35%															
OB 1	A1.1	4111	Descrição Ação A1.1.1	Descrição KPI A1.1.1	Descrição Meta Padrão A1.1.1	975168:00	99% a 101% da meta padrão	180052:00	975168:00	750:00	-974418:00	0,025	98,5%	Não Atingiu	-1,51%
		4112	Descrição Ação A1.1.2	Descrição KPI A1.1.2	Descrição Meta Padrão A1.1.2	977352:00	99% a 101% da meta padrão	5190:00	977352:00	2396:00	-974957:00	0,015	98,1%	Não Atingiu	-1,49%
						977352:00		7640:00	977352:00	4056:33	-973295:36	0,015	200,0%	Atingiu	0,00%
						977352:00		5382:00	977352:00	2966:00	-974386:00	0,015	100,0%	Atingiu	0,00%
		4113	Descrição Ação A1.1.3	Descrição KPI A1.1.3	Descrição Meta Padrão A1.1.3	0,0	≥ meta padrão	19,1	0,0	26,3	26,3	0,045	100,0%	Atingiu	0,00%
		4114	Descrição Ação A1.1.4	Descrição KPI A1.1.4		0	≥ meta padrão	18,38	0	8,74	8,74	0,045	100,0%	Atingiu	0,00%
		4115	Descrição Ação A1.1.5	Descrição KPI A1.1.5		975168:00	≥99% da meta padrão	204815:1	877661:12	425:00	-877226:12	0,03	100,0%	Atingiu	0,00%

posteriormente monitorizados no âmbito da avaliação da organização e apoiando o processo de avaliação individual. Assim, o *Flight Plan* deverá estar interligado e em consonância com as fichas de avaliação individual (FAI ou SIADAP 3).

Por fim, cada U/O/S, deverá futuramente criar o seu próprio QUAR, que permitirá compreender no fim do ciclo de gestão de desempenho os resultados alcançados por cada Divisão da Força Aérea.

Tendo em conta a questão central colocada, a Força Aérea está dotada de um conjunto de ferramentas orientadas para a gestão estratégica, contudo, conseguimos verificar através do estudo realizado, que através da interligação destas, será possivel dotar esta organização de uma metodologia integrada de gestão de desempenho onde os objetivos da organização e os objetivos individuais surgem interligados e em perfeita harmonia.

Conclusões

Com o presente estudo, e respondendo à primeira questão de investigação: *Q1 – Será suficiente que a Gestão de Desempenho na Força Aérea seja suportada pelo QUAR?* Foi possível concluir, em primeiro lugar que o QUAR, enquanto ferramenta legalmente aprovada para a gestão de desempenho, parece ser insuficiente, na medida em que não permite um acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização, traduzindo-se apenas como relatório final. Além do mais, não permite o apuramento da responsabilização individual, não refletindo, por isso, o contributo dos colaboradores para o desempenho da organização. Propõe-se, portanto, que o QUAR seja sempre apoiado por outras ferramentas de modo a assegurar a eficácia na avaliação dos serviços.

Depois, no que respeita à segunda questão de investigação: *Q2 – A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos em tempo real?* Concluiu-se que através da metodologia integrada criada, que com a integração do conjunto de ferramentas de gestão estratégica (Mapa Estratégico, *Balanced Scorecard* e *Flight Plan*), se torna possível realizar a gestão do desempenho na Força Aérea, dando vida ao *Cockpit* Organizacional. Prevê-se que a Força Aérea enquanto organização militar com caraterísticas tão específicas, beneficie desta metodologia integrada tornando-se mais adaptável na reação a diferentes cenários, mais flexível no alcance dos seus objetivos e mais ágil na resposta às alterações do meio envolvente.

Ao carregar os objetivos individuais no *Flight Plan*, é possível por um lado acompanhar em tempo real todas a atividades e ações condutoras do processo estratégico, verificando os desvios entre a implementação de uma iniciativa estratégica e sua conclusão com sucesso. Por outro lado, relativamente à terceira questão de investigação: *Q3 – A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos orientada para a responsabilização individual?* A interligação da informação prestada pelas ferramentas desenvolvidas pela Força Aérea, concretiza o apuramento dos indivíduos que estão afetos a cada uma das atividades e ações, permitindo a sua avaliação e desenvolvimento, garantindo por isso o alinhamento do respetivo desempenho com os

objetivos estratégicos da organização, constituindo-se num elemento chave no processo de planeamento estratégico.

Ao introduzirmos a gestão de desempenho na Força Aérea, daremos suporte a todo o processo de avaliação na organização, alinhando os objetivos da avaliação de desempenho com os objetivos da organização.

Por fim, no que respeita a quarta questão de investigação: *Q4 – Será possível a difusão desta metodologia integrada de gestão de desempenho por toda a organização, partindo do nível Estratégico (Macro) até ao nível Operacional (Micro)?* Foi possível concluir também que, recorrendo à metodologia integrada de gestão de desempenho criado, tornámos possível que o Cockpit Organizacional atualize a gestão de desempenho a todos os níveis da organização, assegurando, assim, o alinhamento vertical e horizontal da estratégia da organização. Só assim se clarifica, para todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, assegurando que todos compreendem o impacto das suas ações no desempenho organizacional.

As limitações deste estudo estão associadas às conclusões retiradas, que por sua vez só têm aplicabilidade no contexto da Força Aérea e necessitam de ser testadas quanto à sua replicação para um contexto organizacional distinto.

Os contributos inerentes ao estudo de caso realizado passaram pela criação de uma metodologia integrada de gestão de desempenho para a Força Aérea, orientando ferramentas de gestão estratégica já validadas no seio da organização para a gestão de desempenho.

Esta metodologia integrada tem potencial para ser adotado nos três Comandos Funcionais da Força Aérea e, posteriormente, aplicado a todos os níveis da organização – estratégico, operacional e tático – fomentando a importância da gestão por objetivos para o desenvolvimento da gestão de desempenho na organização e constituindo um contributo de investigação com aplicabilidade na realidade do contexto organizacional analisado.

Para estudos futuros sugere-se a reformulação da FAI, de forma a que o sistema de avaliação dos militares passe a integrar o desempenho funcional do indivíduo no serviço em que está inserido, verificando o seu contributo para os objetivos estratégicos da organização. Só assim, poderá existir um estreito alinhamento entre o desempenho individual e a gestão de desempenho da organização.

Referências bibliográficas

Aguinis, H. e Pierce, C., 2008. Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research. *Journal of Organizational Behavior*, Volume 29, p. 139-145.

Aksoy, E. e Bayazit, M., 2014. The Relationships Between MBO System Strength and Goal-Climate Quality and Strength. *Human Resource Management*, Volume 53 (4), pp. 505-525.

Anthony, R. e Govindarajan, V., 2007. *Management Control Systems*. 12 ed. s.l.:McGraw- Hill.

Araújo, J. e Esteves, F., 2015. A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal. *Revista Enfoques*, Volume 7 (11), pp. 133-155.

Dahlsten, F., Styhre, A. e Williander, M., 2005. The Unintended Consequences of Management by Objectives: the Volume Grow Target at Volvo Cars. *Leadership and Organization Development Journal*, Volume 26 (7), pp. 529-541.

Drucker, P., 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper e Row.

Euske, K., Lebas, M. e McNair, C., 1993. Performance management in an international setting. *Management Accounting Research*, Volume 4(4), pp. 275-299.

Fitzgerald, L. et al., 1991. *Performance Measurement in Service Businesses*. London: CIMA Publishing.

Fletcher, C., 2001. Performance Appraisal and Management: The Developing Research Agenda. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Volume 74 (4), pp. 473-487.

Força Aérea, 1982. *Regulamento das Publicações da Força Aérea* (RFA). Lisboa: FA.

Força Aérea, 1994. *Ficha de Avaliação Individual* (FAI) (Portaria nº 21/94 de 8 de janeiro). Lisboa: FA.

Força Aérea, 2008. *Ciclo Anual de Planeamento* (CAPO) (Despacho N.º 52/08 de 30 de setembro). Lisboa: FA.

Força Aérea, 2009. *Plano Anual de Atividade* (PAA) (Diretiva 02/2009 de 20 de março). Lisboa: FA.

Força Aérea, 2012. *Objetivos de Nível Estratégico da Força Aérea* (Triénio 2014/2016) (Despacho N.º 87/12 de 28 de dezembro). Lisboa: FA.

Força Aérea, 2013. *Planeamento da Força Aérea* (Triénio 2014/2016) (Diretiva N.º 04/13 de 20 de fevereiro). Lisboa: FA.

Força Aérea, 2015. *Objetivos e Indicadores de Gestão para 2015* (Diretiva CEMFA n.º 02/2015, de 16 de fevereiro). Lisboa: FA.

Força Aérea, 2016. Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (RAMMFA) (Portaria n.º 451/2016 de 3 de agosto). Lisboa: FA.

Frederickson, G., 1996. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Volume 56, pp. 263-270.

Gaio, J. 2015. A integração de instrumentos de avaliação de desempenho: O caso da Força Aérea Portuguesa. Trabalho final de mestrado em contabilidade, fiscalidade e finanças empresariais. ISEG.

Gaio, J. 2016. Gaio, J. 2016. A integração de instrumentos de avaliação de desempenho: O caso da Força Aérea Portuguesa. Revista científica da academia da Força Aérea Portuguesa.

Ghalayini, A. e Noble, J., 1996. The changing basis of performance measurement. *International Journal of Operations and Management*, Volume 16 (8), pp. 63-80.

Governo de Portugal, 1999. *Lei do Serviço Militar* (LSM), (Lei n.º 174/99, de 21 de setembro). Lisboa: Diário da República.

Governo de Portugal, 2014. *Lei da Defesa Nacional* (LDN) (com as alterações e retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 52/2009 de 20 de julho e pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República

Governo de Portugal, 2014. *Lei Orgânica da Força Aérea* (LOFA) (Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.

Governo de Portugal, 2014. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (LOBOFA) (Lei Orgânica n.º 6-A/2014 de 1 de setembro). Lisboa: Diário da República.

Governo de Portugal, 2015. *Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (EMFAR) (Decreto-Lei n.º 236/99 de 25 de junho e Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.

Gow, J. e Dufour, C., 2000. Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 66 (4), pp. 573-597.

Greenwood, R. 1981. Management by objectives:As developed by Peter Drucker, assisted by Harold Smiddy. *Academy of Management Review*, Volume 6, p. 225–230.

Hood, C., 1991. A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, Volume 69 (1), pp. 3-19.

Hood, C., 1995. The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 20 (2-3), pp. 93-109.

Ittner, C. e Larcker, D., 2001. Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective. *Journal of Accounting and Economics*, Volume 32 (1), p. 349–410.

Kaplan e Norton, 1992. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, Volume Vol. 70, p. 71–79.

Kaplan e Norton, 1996a. *The Balanced Scorecard – Translating Strategy Into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Kaplan e Norton, 2004a. Measuring the strategic readiness of intangible assets. *Harvard Business Review*, Volume 82(2), p. 52–63.

Kaplan e Norton, 2004b. *Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.

Kluger, A. e DeNisi, A., 1996. Evaluation of feedback intervention on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory. *Psychological Bulletin*, Volume 119 (2), pp. 254-284.

Lynch, R. e Cross, K., 1991. *Measure Up! The Essential Guide to Measuring Business Performance*. London: Mandarin.

Madureira, C. e Rodrigues, M., 2007. Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI. *Revista Sociedade e Trabalho*, Volume 33, pp. 27-44.

Madureira, C. e Rodrigues, M., 2011. *A avaliação do desempenho individual no contexto da administração pública portuguesa-desafios e limitações do SIADAP*. s.l.:s.n.

Marado, B., 2015, Entrevista no âmbito da Divisão de Operações. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.

Martins, M., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Pessoal da Força Aérea Portuguesa. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.

Martins, N., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Pessoal da Força Aérea Portuguesa. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.

Nanni, A., Dixon, J. e Vollmann, T., 1990. Strategic Control and Performance Measurement. *Journal of Cost Management*, Volume 4 (2), pp. 33-42.

Neely, A., Adams, C. e Kennerley, M., 2002. *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*. London: Financial Times Prentice Hall.

Niven, P., 2011. *Balanced Scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Páscoa, C., Guedes, P. e Tribolet, J., 2013. Near Real Time Steering: the Organizational Cockpit at the Strategic Level. *Procedia Technology*, Volume 9, p. 260–265.

Páscoa, C., Horta, R. e Tribolet, J., 2013a. Near Real Time Steering: The Organizational Cockpit. *Procedia Technology*, Volume 9, pp. 266-271.

Quivy, R. e Campenhoudt, L., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed. s.l.:Gradiva Publicações, Lda.

Rasmussen, N., Chen, C. e Bansal, M., 2009. *Business Dashboards*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Rodgers, R. e Hunter, J., 1991. Impact of management by objectives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*, Volume 76, p. 322–335.

Rodgers, R. e Hunter, J., 1992. A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review*, Volume 52, p. 27–89.

Severiano, J., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Pessoal da Força Aérea Portuguesa. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.

Simons, R., 1987. Accounting control systems and business strategy: an empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 12 (4), pp. 357 - 374.

Sole, F., 2009. A management model and factors driving performance in public organizations. *Measuring business excellence*, Volume 13 (4), pp. 3-11.

Stake, R., 1999. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Teixeira, P., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Serviços de Ensino e das Escolas Portuguesas no Estrangeiro. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Lisboa, 26 de junho de 2015.

Vicente, J., 2015, Entrevista no âmbito da Divisão de Planeamento. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.

Warrington, E., 1997. Tree Vies of the "the New Public Administration". *Public Administration and Development* , Volume 17, pp. 3-12.

Yin, R., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4th ed. ed. s.l.:SAGE Publications, Inc.

Yin, R., 2011. *Qualitative research from start to finish*. New York: The Guilford Press.

Article received in July 2017 and accepted for publication in October 2017

INTEGRATED PERFORMANCE ASSESSMENT IN THE PORTUGUESE AIR FORCE

A METODOLOGIA INTEGRADA DE GESTÃO DE DESEMPENHO NA FORÇA AÉREA PORTUGUESA[1]

Joana Inês Pereira Gaio
Lieutenant (Aeronautical Administration) in the Portuguese Air Force
Master in Accounting, Taxation, and Corporate Finance - Portuguese Air Force Academy and Instituto Superior de Economia e Gestão (Lisbon School of Economics & Management)
Administrative and Financial Service of the Portuguese Air Force
2614-506 Amadora
jakald@hotmail.com

Carlos Jorge Ramos Páscoa
Colonel (Navigator) in the Portuguese Air Force
PhD in Information Systems and Computer Engineering - Instituto Superior Técnico
Commander, Manoeuvres Airfield 1
Professor and coordinator of the Organisational Engineering area of the Master's programme in Military Aeronautical Science, Pilot specialty
2715-311 Pêro Pinheiro
cjpascoa@googlemail.com

Rita Raminhos Coelho Fuentes
PhD in Management - Instituto Superior de Economia e Gestão (Lisbon School of Economics & Management)
Assistant Professor at Instituto Superior de Economia e Gestão (Lisbon School of Economics & Management)
1200-781 Lisbon
ritafuentes@iseg.utl.pt

Abstract

The evaluation process of the Portuguese Air Force (PoAF) is developed both at organization level and individually for each service member. However, the two levels of evaluation are separate and the performance assessment tools used in the PoAF are not linked, and as a result it is not possible to analyse performance in an integrated manner. This paper relies on a case study design to conceive an integrated performance management methodology to measure individual contributions to the organization's goals and to steer the evaluation process towards management by objectives, thus contributing to integrate the organization's internal tools of performance management. Results show that integrating these strategic management tools allows the PoAF to monitor performance in real time and to strategically align the individual and organizational processes of

How to cite this paper: Gaio, J., Páscoa, C., Fuentes, R., 2017. Integrated Performance Assessment in the Portuguese Air Force. *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 365-390.
Available at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Article based on the author's master's thesis. The defence took place in November 2015 at the Lisbon School of Economics & Management.

evaluation, thus meeting the requirements of the Public Administration Evaluation System. Disseminating the methodology proposed here across the hierarchical levels of the PoAF enables performance evaluation to take place both at the individual and division levels, guaranteeing individual accountability.

Keywords: Performance evaluation, Performance management, Management by objectives, Balanced Scorecard, Public Administration, Air Force.

Resumo

Na Força Aérea Portuguesa (FA) a avaliação incide tanto ao nível global da organização como ao nível individual para cada colaborador. No entanto, não existem elementos de conexão entre estes dois níveis de avaliação e, por esta razão, as ferramentas de avaliação de desempenho existentes na FA não se encontram interligadas, impedindo uma análise integrada do desempenho. Com o estudo realizado, e recorrendo à metodologia de um estudo de caso, procurámos conceber uma metodologia integrada de gestão de desempenho que torne possível medir o contributo de cada indivíduo na prossecução dos objetivos da organização e orientar o processo de avaliação para a gestão por objetivos, contribuindo assim para interligação das ferramentas de gestão de desempenho desenvolvidas internamente. Recorremos para tal numa primeira fase a fontes documentais, e posteriormente o método de recolha de recolha de dados utilizado foram as entrevistas. Os resultados obtidos sugerem que, ao integrar as ferramentas de gestão estratégica, é possível acompanhar em tempo real e alinhar de forma transversal a avaliação individual e organizacional, dando resposta às exigências do Sistema de Avaliação da Administração Pública. Com a difusão da metodologia proposta pelos diferentes níveis hierárquicos da FA, torna-se possível assegurar uma avaliação de desempenho tanto ao nível individual como divisional, garantindo a responsabilização individual.

Palavras-Chave: *Avaliação de desempenho, Gestão de desempenho, Gestão por objetivos,* Balanced Scorecard*, Administração Pública, Força Aérea.*

Introduction

Since the nineteenth century, scholars have been increasingly drawn to the study of performance assessment (PA). At first, the effectiveness of the evaluation process was linked to the organization's financial aspects, such as profit, return on investment, and productivity (Ghalayini and Noble, 1996). But the studies that have been developed on the topic show that there organizations have other performance assessment instruments at their disposal, with managerial accounting playing a relevant role in providing information to support strategic decision making, as well as in the successful implementation of strategic plans (Ittner and

Larcker, 2001). According to Fletcher (2001), performance evaluation is a part of a wider concept, that of performance management (PM).

Performance in the Public Sector (PS) has become a topic of interest for public management scholars worldwide, and management systems are seen as crucial for effective government performance (Sole, 2009). After the Integrated System of Performance Assessment in the Public Administration (SIADAP) was introduced in Portugal in 2004[2], the Government's strategic approach has focused on one main change, implementing management by objectives (MBO).

This paper aims to understand if the Portuguese Air Force (PoAF) is capable of keeping up with the developments in PM that have been implemented in the Public Administration (PA), and of ensuring that the organization's objectives are connected with the outcomes of the management cycle.

This paper is organized into four main chapters. The first chapter introduces the key concepts through a literature review, and is the theoretical framework that supports this investigation. The second chapter describes the methods used to carry out this empirical case study, also providing a description of the appraisal process, the strategic cycle, and the strategic management tools used. First, the data collection process relied on documentary sources, then the strategic management tools were analysed, and finally information was collected through interviews.

The third chapter presents the study's results and ensuing critical discussion. Finally, the fourth chapter consists of final reflections that highlight the main conclusions, addressing the contributions and limitations of the research and making recommendations for future research.

1. Literature Review

Control and Management Systems (CMS) provide managers with useful information for the decision-making, planning, and evaluation processes of the organization's activities (Simons, 1987), allowing them to assess if the strategic objectives are being achieved, and are thus critical to strategic management (Anthony and Govindarajan, 2007).

1.1. Performance Evaluation and Management

The terms "performance appraisal" (PA) and "performance management" (PM) are often considered synonyms but are actually different concepts. Some authors point out that PA holds a mirror to past events, that it is a singular moment that does not take into account the company's strategy, while PM extrapolates data to provide information about the future, improving the organization's performance (Aguinis and Pierce, 2008).

According to Aguinis and Pierce (2008), PM can be based on behaviours (by emphasising processes, as in skills-based systems), based on results (as in management by objectives), or based on both.

[2] Law n. 66-B/2007 of 28 December.

PM systems are a vital part of an organization's performance. By collecting the information required for managerial activities, these systems allow managers to determine how far planned actions have been implemented and to identify problem areas (Euske, K Lebas, M. and McNair, C., 1993). It is widely acknowledged that a universal tool that can be applied to all tasks and organizations does not exist, nor is there even a perfect way to assess performance (Nanni, et al., 1990). There are, however, some widely used tools such as the Results and Determinants Framework (Fitzgerald, et al., 1991), the Performance Pyramid (Lynch and Cross, 1991), the Balanced Scorecard (Kaplan and Norton, 1992), and the Performance Prism (Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M., 2002).

1.2. Management by Objectives

Some studies have addressed how an effective MBO improves PM in organizations, describing how it influences organizational performance (Rodgers and Hunter, 1992; Kluger and DeNisi, 1996; Aksoy and Bayazit, 2014). MBO is a management process that defines an organization's strategic objectives and sets department-level objectives, assessing each employee's contributions to the strategic success of the organization (Greenwood, 1981). This process must be based on clearly operationalized management objectives and on practices that motivate employees to accomplish those objectives (Dahlsten, Styhre, and Williander, 2005).

The advantages of MBO are threefold: goal setting, participation in decision making, and objective feedback (Drucker, 1954; Rodgers and Hunter 1991; Rodgers and Hunter, 1992). This ensures that PM is supported by objective measures by getting employees involved in setting (and fulfilling) the work objectives and in performing a comparative analysis of the results, aligning individual and organizational objectives. For their part, managers measure performance and provide essential feedback to accomplish the assigned tasks (Kluger and DeNisi, 1996).

1.3. Balanced Scorecard

Over the years, the Balanced Scorecard (BSC), a performance measurement tool originally introduced by Kaplan and Norton (1992), has developed into a vital strategic management tool of decision making in organizations (Kaplan and Norton 1996a; Kaplan and Norton, 2004a).

The BSC can be defined as a framework that integrates financial and non-financial indicators, organized into different perspectives[3], which give managers a comprehensive view of the organization's performance (Kaplan and Norton, 1992). The methodology proposed in the BSC breaks down the organization's mission and organizational strategy into concrete, quantifiable objectives, using a set of instruments of measurement to monitor and assess if those objectives are being achieved.

[3] The objectives and indicators are grouped into four perspectives: financial; customer; internal process; and organizational learning and growth.

According to Kaplan and Norton (2004b), the Strategy Map (SM) tool can be used to support the BSC because it presents the strategy and shows how it is articulated to generate advantages, as well as the objectives and their cause-effect relationships, linking the formulation to the execution of the strategy. The SM must be created from the top down, first by defining the mission (the reason for the organization's existence) and then by describing how it should be accomplished (strategy). For the strategy to be operationalized and incorporated into the daily work of the organization, the performance indicators must reflect and quantify the organization's objectives for each perspective, as that will allow organizational performance to be monitored (Kaplan and Norton, 1996a).

The SM and the BSC connect the strategic level with the tactical and operational levels, finalizing a relationship that begins in the organization's reason for being (mission) to individual employees and their contributions to the success of the organization.

In the Public Sector in particular, there have been changes and revisions of the concepts in the original BSC model. Kaplan and Norton (2004b) compared the value creation process in a non-profit organization (NPO) and in the public sector to that of a private sector organization where financial and budgetary aspects are given the same importance as customers. For Niven (2011) there are three major adjustments that make it possible to apply the BSC to NPO or to the public sector: (1) the Mission should be at the top of the BSC as the fifth comprehensive perspective, which the objectives, targets, and initiatives set out in the other perspectives must contribute to; (2) the customer must be the main concern, immediately after the mission; and finally, (3) in light of the current budgetary constraints, and because without it the objectives cannot be achieved, the financial perspective is positioned immediately after the customer.

Some military organizations already use the BSC to support strategic management. The studies conducted by the Royal Air Force[4] (Marr and Shore, 2007), the Royal Norwegian Air Force (BSCHoF, 2001; Stig, 2010) and the United States Army (Kaplan and Norton, 2004b) found that the BSC allows commanders to have a comprehensive overview of performance forecasts and associated operational risks. Thus, organizations can become more responsive by supporting decision making through an operational concept of rapid response based on the BSC's ability to provide accurate, predictive, and actionable information on the organization's readiness[5], improving its strategic resource management.

1.4. Performance Appraisal and Management reforms in the Public Administration

The global movement known as New Public Management has brought with it reforms aimed at improving performance efficiency and effectiveness, based on measured results, clearly defined responsibilities, and transparent performance reports to the community

[4] British Air Force.

[5] In the Portuguese Air Force, this implies guaranteeing, simultaneously and continuously, the surveillance and control of the Portuguese airspace, keeping combat aircraft in at high readiness, and intervening in the areas of sovereignty under national responsibility and jurisdiction (Annual Plan of Activities - Directive 02/2009 of 20 March 2009).

(Frederickson, 1996; Warrington, 1997). This model was introduced by Hood in 1991 to implement private-sector management techniques in the public sector, especially MBO (Hood, 1995; Gow and Dufour, 2000). The most important aspects introduced by the model were professionalized management, objective performance measures, emphasis on results and cost reduction, and the division of what it saw as large administrative units (Hood, 1991).

The SIADAP[6] was introduced in Portugal in 2004, in response to the need to promote a public management culture capable of analysing the resources allocated to PA bodies by creating the conditions to improve the motivation, qualification, and training of human resources. It was subdivided into three evaluation subsystems: SIADAP 1 (services), SIADAP 2 (managers), and SIADAP 3 (workers). Thus, the first new feature was the formal implementation of the services, which, had been foreseen in the previous system but had never been regulated (Madureira and Rodrigues, 2007).

Its implementation was not easy - the services and those involved in the process were unfamiliar with the system and there were serious setbacks and challenges in setting objectives and performance indicators, as well as in meeting assessment deadlines. In this unfavourable climate, the new SIADAP[7] was implemented in 2007 in an attempt to address those gaps and improve on the previous system (Madureira and Rodrigues, 2011; Araújo and Esteves, 2015).

Especially with regard to SIADAP 1 (Services), the objectives of each service and the results obtained should be published in tandem with the performance management cycle[8]. The results and deviations are analysed using the QUAR [Assessment and Accountability Framework], highlighting the mission, the multi-annual strategic objectives set by the organization's senior management, the annual objectives by order of importance[9], the effectiveness, efficiency, and quality performance indicators[10] and their sources of verification, the service's final performance assessment, and the deviations detected and their respective causes.

---

[6] Law no. 10/2004 of 22 March, regulated by Regulatory Decree no. 19-A / 2004 of 14 May, replacing the former public administration classification laid down in Regulatory Decree No. 44-B / 83 of 1 June.

[7] Law no. 10/2004 of 22 March (SIADAP 2004) was repealed by Law no. 66B / 2007 of 28 December.

[8] The annual management cycle is divided into the following phases: elaborating the plan of activities for the next year according to the strategic objectives, the organisational duties, and the financial and human resources available; defining the objectives of each organizational unit for the next year; defining the objectives for each worker and/or team in the next year; assessing performance; preparing the activity report.

[9] According to Article 10(1) of Law no. 66B / 2007 of 28 December.

[10] According to Article 11(1) of Law no. 66B / 2007 of 28 December.

2. Methodology

2.1. The Structure of the Air Force

The Organic Law for the Air Force (LOFA)[11] provides the legal basis, in accordance with the Basic Organic Law for the Organization of the Armed Forces (LOBOFA)[12] of the Air Force as a vertical and hierarchical structure[13]. The Air Force's organizational structure is commanded by the Air Force Chief of Staff (CEMFA), who has direct authority over three Functional Commands - the Air Force Logistics Command (CLAFA); the Air Command (AC); and the Personnel Command of the Air Force (CPESFA)[14].

Thus, there are two decision-making levels: the 1st is the Strategic Level; the 2nd is the Operational Level. The first level of management, or strategic management, is the responsibility of the CEMFA[15], and represents the top management. This level determines the general planning lines of the organization's activity. The operational management of the organization, or 2nd level, is the responsibility of the operational-level bodies[16]. These bodies are responsible for the specific management of the various areas that comprise the Air Force and answer directly to the strategic level, that is, to the guidelines established by it. As for the tactical level, it consists of sustaining the air bases and air units that operate the weapon systems. For the purposes of this paper, only the first two levels were considered as decision levels.

2.2. Assessment in the Portuguese Air Force

With regard to individual assessment, the Air Force implemented SIADAP early on to assess the performance of the civilian workers it employs. However, because of the specific nature of the organization, civilian workers do not take on leadership roles, and only the SIADAP 3 subsystem has been implemented[17] regardless of the nature of their employment relationship with the public employment contract.

The SIADAP has not been implemented for the Air Force military personnel, as their assessment is mainly based on merit through the appraisal of the service member's *curriculum vitae*. Therefore, the main focus of this study is individual assessment, aiming to ensure that the personnel management process is effective. The Statute of the Armed

[11] Decree-Law no. 187/2014 of 29 December

[12] Organic Law no. 6-A / 2014 of 1 September.

[13] Article 6(4) of LOBOFA and article 4(3) of LOFA.

[14] According to Article 6 of LOFA, the organisational structure of the PoAF includes a set of bodies, commands, and elements, such as the Air Force Staff (EMFA), the central administration and management bodies, and the AC. According to Article 13 of LOFA, the central administration and governing bodies of the PoAF are: the CPESFA, the CLAFA, and the Directorate of Finance of the Air Force (DFFA).

[15] Supported by the EMFA, the Inspector-General of the Air Force (IGFA), the Directorate of Finance (DFFA), the Culture Bodies (ONC), the Air Force Academy (AFA), and the Council Bodies.

[16] As mentioned above, the three Functional Commands (CLAFA; AC; CPESFA) answer directly to the CEMFA.

[17] Three assessment subsystems were defined as laid out in Article 9 of Law no. 66-B / 2007 of 28 December: services (SIADAP 1), managers (SIADAP 2), and workers (SIADAP 3). The PoAF has only implemented SIADAP 3.

Forces Military Personnel (EMFAR)[18] implements the National Defence Law (NDL)[19] and the Military Service Law (MSL)[20], providing the basis for the Air Force's appraisal process, which relies on the Individual Assessment File (IAF)[21] instrument. In turn, the Regulation for the Merit Assessment of the Air Force Military Personnel (RAMMFA)[22] sets down guidelines on the implementation of the Merit Assessment System of the Air Force Military Personnel (SAMMFA).

In addition, the Air Force has developed a set of strategic management tools adapted to the specificities of the organization, which have been validated by its senior management structures (Páscoa, C., Guedes, P., and Tribolet, J., 2013; Páscoa, C., Horta, R., and Tribolet, J., 2013a). This toolkit is known inside the organization as the Air Force Organizational Cockpit, and consists of the SM, the BSC, and the Flight Plan, a performance dashboard where results can be measured in real time through Key Performance Indicators (KPI)[23]. These measurements serve to determine how far the objectives of the organization have been achieved.

2.3. Problematization and methods of analysis

Organizations are increasingly interested in PM, and are especially focusing on a qualitative type of appraisal that can contribute to their development (Aguinis and Pierce, 2008). However, most of the activities that comprise an organization's processes are performed by people who play specific roles in it. MBO, as an integral part of the PM, measures how each employee contributes to the organization's sustained strategic success, enabling accountability by providing a direct comparison between expected and achieved goals (Greenwood, 1981). In the specific case of the Air Force, the PA process is implemented both at the organizational and individual levels. However, the two are not connected, and managers are unable to ascertain individual contributions to the organization's performance. Therefore, this case study must begin by posing the following question: *Using tools that are already being developed in the Portuguese Air Force, is it possible to steer the process towards Management by Objectives?*

In addition to this initial question, we must also pose some research questions. Thus, in this paper, we will endeavour to understand the "how" and the "why" (Yin, 2009). In

[18] Decree-Law no. 90/2015 of 29 May.

[19] Organic Law no. 1-B / 2009 of 7 July, as amended and ratified by Rectification Declaration no. 52/2009 of 20 July and by Organic Law no. 5/2014 of 29 August.

[20] Law no. 174/99 of September 21.

[21] Ordinance no. 21/94 of 8 January establishing the general criteria for the merit assessment of military personnel, which affects promotion by choice.

[22] Ordinance no. 451/2016 of 3 August.

[23] Key Performance Indicators can be used as a tool to monitor current performance, to detect performance deviations outside the expected ranges, and to compare current and past performance. KPI are the "cream" of metrics. KPI focus only on what is essential for a solid performance and for the development of the organization without wasting valuable time (Rasmussen, N., Chen, C. Y. and Bansal, M., 2009).

our opinion, the answer to the "how" can only be found by articulating the set of strategic management tools at the Air Force's disposal, promoting their use in the appraisal process and steering it towards management by objectives. To answer the "why" question, this case study will focus on the major factor in the development of any organization - the people who work there - and the analysis will focus on the context of a military organization. For the organization to improve the management of its strategic resources and thus become more agile, based on the operational concept of rapid and flexible response, the information on the readiness of its assets must be accurate, measurable, and actionable (Kaplan and Norton, 2004b). Therefore, to answer the initial question, the paper will be divided into several research questions which we will answer in the analysis of results.

This empirical research used a case study methodology (Yin, 2009; Yin, 2011), and the data analysed were drawn from a single organization - the Portuguese Air Force. The unit of analysis was chosen due to the researchers' familiarity with the organization, which allowed them immediate and easy access to the data to be collected. It is, therefore, a single case study design (Yin, 2011), albeit one that is representative of a military organization with a specific organizational reality, which will allow us to answer the research questions.

In the first phase, the data collection process relied on documentary sources such as the Annual Plan of Activities (APA), the Annual Activity Report (AAR), the Management Report, the Air Force Regulations (AFR), the IAF, and related legislation. The strategic management tools that comprise the Organizational Cockpit (SM, BSC, and Flight Plan) were also analysed.

The data collection method used in the second phase was the interview, an important and essential source of information for case studies (Yin, 2009), which allowed us to capture several views of the same phenomenon (Stake, 1999). Thus, two exploratory interviews were conducted (Quivy and Campenhoudt, 2005) in an attempt to understand the context and phenomenon under study. On the one hand, an interview was conducted with the Directorate of Education Services and Portuguese Schools Abroad [Direção de Serviços de Ensino e Escolas Portuguesas no Estrangeiro] (DSEEPE)[24], which helped us understand the planning and management mechanisms and processes involved in the appraisal of public administration services, listing the positive and negative aspects of SIADAP 1 (Services). On the other hand, the exploratory interview conducted with the Directorate of Personnel (DP), the unit that manages the Air Force's assessment process, aimed to understand performance appraisal in the Air Force and to ascertain the relevance of measuring individual contributions to the organization's performance.

In the next phase, data collection interviews were conducted (Quivy and Campenhoudt, 2005) to discuss the potential of performance management instruments. The interviews were conducted with the Air Force Staff (EMFA), the Planning Division (DivPlan), and the

[24] Which answers to the General Directorate of School Administration (DGAE), under the Ministry of Education and Science (MES).

Operations Division (DivOps) and aimed to answer the research questions and achieve the objectives of this study (see Table 1).

Table 1 - Summary table of respondents

Interview	Respondent	Organization	Position
1	Major Severiano	PoAF – Directorate of Personnel	PoAF Assessment (military personnel)[a]
2	Captain Martins	PoAF – Directorate of Personnel	PoAF Assessment (military personnel)[b]
3	Captain Martins	PoAF – Directorate of Personnel	PoAF Assessment (civilian personnel)[c]
5	Lieutenant Colonel Vicente	EMFA – Planning Division	Management Cycle[d]
6	Major Marado	EMFA – Operations Division	Office Analysis and Methods[e]
7	Dr Paula Teixeira	DGAE (DSEEPE)	DSEEPE Director

a Head of the Careers Office and Primary Responsible Entity (ERP) of the PoAF
b Head of the Promotions and Reserves Department
c Head of the Active Civilian Personnel Office
d Head of the Plans Office of the Planning Division of the General Staff
e Deputy for Office Analysis and Methods

3. Analysis and discussion of results

Understanding the current context of the Air Force's PA, strategic management cycle, and planning process, as well as its strategic management tools was critical to this investigation, as it allowed us to determine the strengths and limitations of the existing tools and their applicability to performance management. By analysing all the tools available in the Air Force and conducting interviews, it was possible to create an integrated methodology of performance management that can be disseminated across the echelons of the Air Force.

3.1. The QUAR in the Air Force

In Public Administration, PM is supported by the QUAR[25]. Therefore, we have endeavoured to ascertain to what extent the features of this tool can be used in the Air Force. Therefore, the first research question that must be posed is: *Q1: Is the QUAR enough to support the Air Force's Performance Management process?*

[25] Law no. 66-B/2007 of 28 December.

In the interview conducted with the DSEEPE[26], QUAR was referred to as a tool with great potential. However, it was also mentioned that tapping that potential would require a strong commitment to training and educating personnel in the use of this tool. The public service's general lack of experience in defining objectives linked to indicators and targets, and the absence of practices of collection, systematization, and analysis of past information make establishing credible targets very challenging.

One of the negative aspects of the QUAR that was alluded to in all interviews is that it often leads to high achievement rates that lack any informative content. This problem is even discussed in the legislation that frames the SIADAP, which states that the services are given a "Good Performance" evaluation whenever some objectives are exceeded[27]. If we are allocating resources to an objective that has already been achieved when they could be allocated to objectives that have yet to be achieved, this means, in our opinion, that the current resource management system has room for improvement.

The implementation of the QUAR in the Armed Forces is not compulsory at the moment; however, in the specific case of the PoAF, there is already a model in use and the aim of this paper is to explore the validity of that tool for performance management. Both the Air Force Cockpit, a tool to support strategic management, and the BSC, which is an integral part of it, provide relevant information for the QUAR. However, the QUAR was not designed to cover all the institution's lines of activity, thus, it should only be used for vital areas, and the objectives of the BSC that can be used in the assessment must be identified.

During the interviews, it was also mentioned that the QUAR tool alone is not enough to assess the services and that it must be used in combination with other support tools such as the BSC, among others. The QUAR should aggregate important information and provide a simple final report that describes the service's strategy so that the means can be compared with the results.

3.2. Integration of Performance-Oriented Tools

The DP[28] is aware that the current appraisal process is based on past events, that it is not future-oriented, and that "we need to orient [the assessment] towards a more alternative and innovative process because the one we have is not enough". Thus, the second research question that emerges from this case study is: *Q2: Will combining performance management tools enable real-time management by objectives?*

At macro level, the tools that can be used in strategic management have already been validated by the Air Force's senior management[29]. The PoAF's SM is a schematic depiction

[26] Teixeira, Paula. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 26 June 2015.

[27] Article 11(3) (a) and Article 18(1) (a) of Law no. 66-B/2007 of 28 December.

[28] Nuno, Martins. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[29] To obtain an integrated image, the execution strategy is examined every 3 months, at which time the Cockpit and a table drawn from the BSC are presented to the CEMFA, highlighting the indicators with more deviations and providing an explanation for those deviations.

of the organization's strategy, including its strategic objectives, on which the operational objectives are based, promoting alignment among the organization's employees. On the other hand, the BSC includes the perspectives depicted in the SM, assigning performance indicators to the operational objectives, and can be used to explain the progress of the various activities and actions, and hence to monitor and achieve the objectives.

AS mentioned above, the QUAR has some limitations regarding the objective achievement rate, which often result in excessively high achievement rates. The interview conducted with DivPlan[30] revealed that the BSC allows some tolerance in the definition of the targets to be achieved (the targets are defined according to intervals), and that this makes "the services feel more confident about fulfilling their objectives and prevents abnormally high achievement rates".

In order for the BSC to quantify the target achievement rate in a more consistent manner, deviation percentages have been defined that, according to DivPlan, ensure[31] that "performance assessment is more accurate, and strategic management more efficient"[32].

Thus, three scenarios were created (see Tables 2, 3, and 4) for each management objective: "exceeds the target", "does not exceed the target" or "falls within a target range". In the first scenario, whenever the target is exceeded the score obtained is 100%. However, in the other scenarios[33], whenever the planned goal is exceeded, an algorithm is activated that linearly reduces the percentage of achievement of this indicator until it reaches 200% deviation from the planned rate, at which point the score obtained is 0%. To measure the results, the DivPlan[34] defined that when 200% of the defined goal is exceeded "this reflects inefficiency, wasting resources beyond what is necessary to achieve the intended effect or, alternatively, the goal may be incorrectly established or not be ambitious enough"[35].

Table 2 – Calculation of the targets and indicators for the 1st scenario

1st Scenario – The Management Objective is Exceed the Target				Example			
Planned		**Executed**		**Planned**	**Executed**	**Percentage**	**Results**
A	≥	B	Result= B/A	100	37	37%	0.37
A	<	B	Result= 1				

[30] Vicente, João, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[31] Vicente, João, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[32] Until that moment, it was not verified if the execution was "wasteful" because even when the defined goal was exceeded the evaluation was always 100%.

[33] Which were created to address financial constraints, allowing the objectives to be measured against the ongoing budget cuts.

[34] Vicente, João, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[35] This analysis is done on a quarterly basis to assess which of the scenarios is occurring, and can result in changes to the next year's target (which is included in the Management Indicators Directive, issued annually).

Table 3 – Calculation of the targets and indicators for the 2nd scenario

2nd Scenario – The Management Objective is Do Not Exceed the Target				Example			
Planned		**Executed**		**Planned**	**Executed**	**Percentage**	**Results**
A	≥	B	Result=1	10	11	110%	0.9
A	<	B	Result= 1- (B/A-1)				

Table 4 – Calculation of the goals and indicators for the 3rd scenario

3rd Case – The Management Objective is within a Target Range				Example			
Indicator	**Planned**	**Deviation from Target**	**Executed**	**Minimum between the 2 values**		**Results**	
A.1.1.1	392.3958333	1%	402.2986111			98.49%	
	101%	396.3197917		101.51%	If 101.51 < 1	100 - (101.51-100)	98.49%
	99%	388.471875		103.56%	If 103.56>1	1	1

Despite its advantages when balancing short-term and long-term indicators, the BSC does not provide accurate information in real time and, according to DivOps[36], "is simply a photograph of the organizational situation at a given time".

To enable MBO in real time, we must use the Flight Plan. It consists of a plan of action that lists the activities and initiatives according to their start and end dates, as well as their degree of accomplishment, describing not only how they contribute to achieve a given objective, but also their budgetary weight (if any) and the resources involved[37]. According to Kaplan and Norton (2004b), when this concept is adapted to the organizational context, the user can access, at any given moment, the list of activities that are delayed, their execution rate, and, consequently, the objective achievement rate.

All the information uploaded to the Flight Plan, the BSC, and the SM enables the visualization of the achievement rate of the organization's strategic objectives in the Organizational Cockpit, and this, according to DivPlan[38], "saves time, increases productivity, and encourages the analysis of how the strategy is aligned with the objectives of the organization".

This study's first contribution is a general integrated PM methodology for the Air Force, whose features, as shown in Figure 1, encompass a set of tools that make up the Cockpit and that allow users to monitor the organization's performance.

[36] Marado, Bruno. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[37] Although the Flight Plan's contents can be included in the BSC, we used both tools, taking advantage of their specific features to avoid overloading the BSC with information, as well as to differentiate their functions.

[38] Vicente, João, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

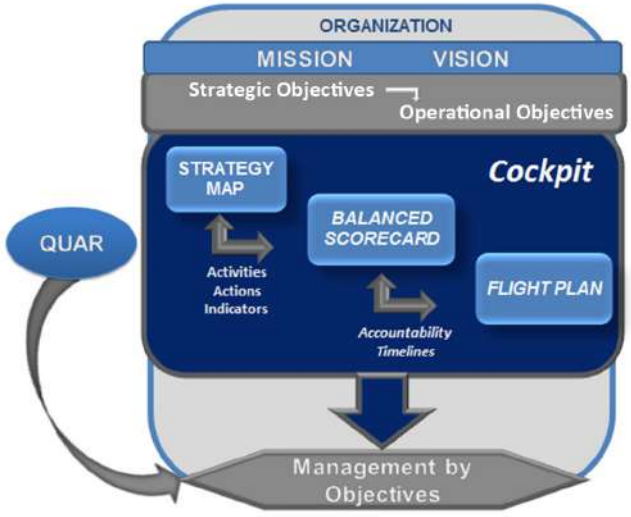


Figure 1 – General Integrated Methodology of Performance Management Tools

In turn, the QUAR will provide the organization with a summarised report of the deviations detected at the end of the management cycle.

3.3. Relationship between Individual and Organization Evaluation

According to the DP[39], "the individual evaluation of military personnel focuses on the specific performance of their duties, and does not account for the contribution of each employee to the achievement of the objectives of the service to which they are assigned". Given that the new EMFAR[40] lays out a unified merit evaluation system for the Armed Forces, in our opinion, this seems to be the ideal time to reformulate the evaluation process/methodology. Thus, a third research question will be posed: *Q3: Does combining performance management tools make it possible to hold individuals accountable by implementing management by objectives?*

The PoAF Flight Plan includes a timeline and holds the individuals assigned to a given action accountable. The opinion of the DivPlan[41] users is that the tool connects the strategic objectives (SO), the operational objectives (OO), and the various activities, actions, and elements of actions through the information chain, identifying the timeline and the responsible individuals. According to DivPlan, if these actions are "to be linked to the individuals responsible for them, they must comply with the criteria in the regulations and assessment manuals"[42].

[39] Nuno, Martins. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[40] Amended by Decree-Law no. 90/2015 of 29 May.

[41] Vicente, João, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[42] SIADAP 3 for civilian personnel and IAF for military personnel.

The individual objectives for each individual are uploaded to the Flight Plan, taking into account the various Air Force Regulations (AFR)[43] that set down the hierarchical structure of the Units, Bodies, and Services (U/B/S), including the duties assigned to each service member and the qualifications required to fulfil them. According to DivPlan, the individual accountability parameters must be updated in accordance with the continuous assessment in the corresponding individual assessment files.

This process guarantees that each individual is aware of how they contribute to the organization. For its part, the organization will also be able to determine the contributions of each individual to the achievement of its objectives. Individuals will feel that they contribute to the organization's goals, which in turn makes them more motivated and integrated. At macro level, it will make it possible to monitor the evolution of the organization's objectives and know who is responsible for achieving them.

The new EMFAR lays down a unified merit assessment system for the Armed Forces; therefore, we are moving towards a single IAF. The interviews conducted with the DP revealed that the IAF has some limitations[44]. In fact, for PM to effectively reflect the current situation, and since the objectives are based on the tasks and responsibilities directly related to them, it is crucial to develop a process of functional analysis that updates the functions and positions according to the organizational structure.

Therefore, MBO requires the construction of a functional matrix in which similar positions are linked to specific competencies, and the creation of functional groups/areas (positions with similar characteristics)[45], describing their differences and highlighting their specificities to create a competency profile that differentiates each IAF. Only this way can the assessment of pre-established objectives also include the assessment of competencies[46].

3.4. Disseminating Performance Management across the Air Force structure

The APA of each U/B/S is uploaded and sent to DivPlan, and the Air Force Cockpit is fed by loading a set of indicators[47]. However, this only occurs at macro level and, according

[43] The DivOps and DivPlan of the EMFA, for example, use the AFR 303-2 (A) regulation issued by the EMFA, which aims to develop and complement the above legislation and establish the operating norms and general procedures for the work of the General Staff, as defined by the Air Force's senior management; to establish the Staff Structure (SS) of the EMFA; to define the composition of the staff of the bodies that constitute it; to define the duties of the personnel assigned there. The current regulation is based on a higher legislation, namely the Organic Law of the Air Force (LOFA), published by Decree-Law no. 232/2009 of 15 September, and the Regulatory Decree, which we will refer to from now on as "applicable legislation". Article 12 of LOFA lays down the tasks and powers of the Air Force Staff (EMFA). The Regulatory Decree establishes, in accordance with Article 35 of the above Decree-Law, the Mission, Powers, and Organisational Structure of the EMFA.

[44] A comments field is available that allows some differentiation, but the evaluator is not obliged to fill out that item.

[45] For example, it can be subdivided into different Functional Areas: Senior Command /Support to Decision Making Area; Operational Area; Personnel/Administrative Area; Equipment/Logistics Area; Finance Area; Science and Culture Area; Communications and Information Technology Area, among others.

[46] Objectives dictate what needs to be done; competencies dictate how it should be done.

[47] The PoAF's strategic management process is the responsibility of DivPlan, who measure the deviations from the objectives that were initially set by the Units, Bodies, and Services (U/B/S) of the PoAF. The PoAF Cockpit is thus powered by the various U/B/S by loading a set of indicators on their Annual Plan of Activities (PAA) and sending them to DivPlan on a quarterly basis.

to DivPlan[48], the "only control mechanism at the disposal of the U/B/S is the AAR, which is prepared at the end of the process, and which only identifies planning deviations when it is too late to correct them". It is therefore important that a fourth research question be answered: *Q4: Can this integrated performance management methodology be disseminated across the whole organization, from the Strategic level (Macro) to the Operational level (Micro)?*

By beginning at the strategic level and then branching out to the operational units that answer to it, it will be possible to ensure that performance management is vertically and horizontally aligned. According to DivOps[49], the ideal would be for the "U/B/S to have Sector Cockpits available to monitor the development of their own activities, and on the other hand, to ensure that their activities are in line with the top-level Cockpit".

This ensures that the strategic, operational, and tactical levels are linked, and, alongside the Air Force Organizational Cockpit, they make up a chain of relationships that begin with the organization's reason for being and end with each individual employee.

At the strategic level, it is only possible to reach the person responsible for reporting (EPR)[50], since several U/B/S contribute to each OO, and they each have their own specific indicators. For example, whenever there are delays in meeting a given objective, DivPlan contacts the relevant EPR and then, at the operational level, the respective Flight Plan will be analysed to determine the Person of Contact (POC) for a given action/activity. If this POC has been assigned a series of actions, the Flight Plan enables users to visualise their activities and objectives, as well as their contributions to the organization.

At the operational level, the process begins by including[51] all the PoAF's SO in the APA, and later only the OO to which the U/B/S contributes are selected. The activities and metrics[52] involved are also common to the PoAF General Cockpit. Specificity comes later, at the level of the activities, which are based on the corresponding AFR where the Mission, Values, and Vision of the U/B/S are also defined. Thus, a path can be drawn from the strategy to the task, through which the operational Cockpit of each segment of the PoAF can be obtained, which brings us to the second contribution of this study, the creation of a comprehensive integrated PM methodology for the Air Force (Figure 2).

[48] Vicente, João, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[49] Marado, Bruno, 2015. Interview conducted by Joana Gaio. Lisbon: 25 June 2015.

[50] The person responsible for reporting the APA to DivPlan in each U/B/S of the Air Force.

[51] Based on Directive no. 04/13 of 20 February and Directive nº. 02/2009 of 20 March.

[52] Defined in Directive no. 02/15 of 16 February.

Figure 2 – Comprehensive Integrated Methodology of Performance Management Tools

3.5. Proposal of an Integrated Performance Management Methodology

The methodology was applied to the EMFA, which is the strategic level of the PoAF. The 1st level was applied to DivPlan, which is responsible for the strategic management of the PoAF. The 2nd level was applied to DivOps, one of the divisions that make up the EMFA, viewing the entity as an organizational unit that can be applied at any level. Working on this methodology on a small scale will allow us to explain it and implement it across the entire organization at some point in the future.

1st Level (EMFA)

The SM identifies the contributions of each OO to each SO. For example: OO1 is assigned a weight of 40% for SO1, a weight of 10% for SO2, and a weight of 10% for SO3. The weight of OO1 into the management perspective is 80%, and its compliance rate at the time of access was 94%.

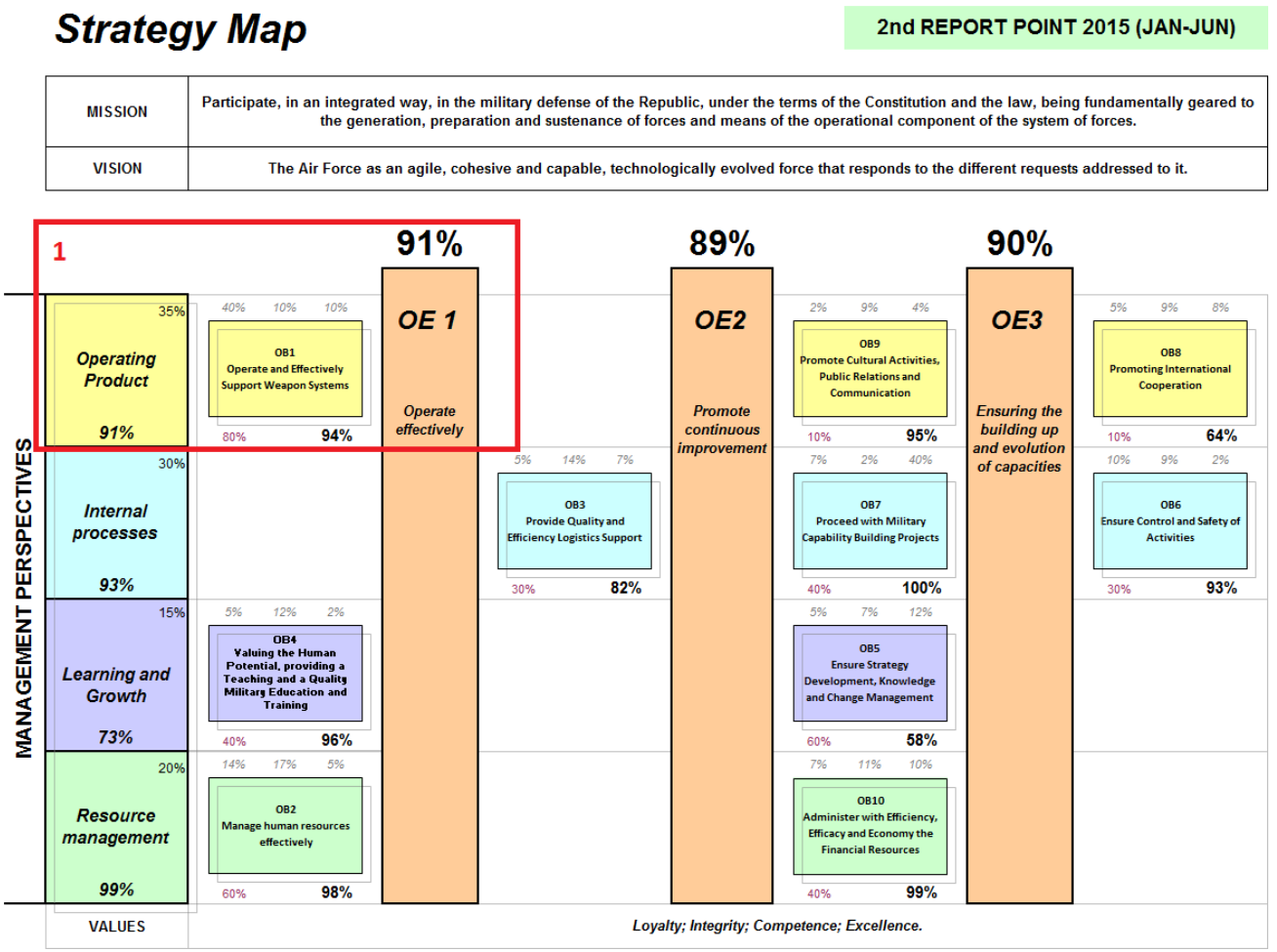


Figure 3 - Air Force Strategy Map (Source: DivOps)

The BSC (Table 5) lists the set of activities that reflect the achievement rate of the OO at the time of access. Within OO1, the activities are segmented into actions. For example: within OO1, activity A1.1 is subdivided into action A.1.1.1, and it clearly shows that it was only 98.5% completed and that there was a negative deviation (-9179:50) from the planned goal.

If there is a need to identify and monitor more closely the people responsible for these activities and their deadlines, this can be done through the Flight Plan (Table 6). For example: Action A.1.1.1 is subdivided into other actions, and we know that in action A1.1.1.6 the deadline of the associated task is between 01/01/2015 and 06/30/2015, that it is 98.9% completed, that the person responsible for it is EPR3 (who belongs to the Air Command - AC). If it is necessary to identify the person in charge of performing a particular activity/ action, the DivPlan would contact ERP3, and later the AC would access their own Cockpit and use their Flight Plan to quickly reach the corresponding POC.

The QUAR is the final report of the cycle. Since the 2015 strategic management cycle has not finished yet, we present the partial QUAR report depicting the situation at the time the study was carried out (Table 7).

Accessing all the tools of the 1st level of the strategic Cockpit leads us to the EPR, that is, the person in charge of reporting the APA of their Unit.

2nd Level (DivOps)

At the second level, using the sector Cockpit of each division, we went through all the tools again, looking at how they improve performance management.

The analysis carried out in this case study focused on DivOps, and through its SM we were able to ascertain the contributions of each sector to the achievement of the general OO of the Air Force. For example: For DivOps, OO1 is assigned a weight of 76% for SO1, of 2% for SO2, and of 4% for SO3. The weight of OO1 into the management perspective is 80% and the achievement rate of OO1 at the time of access was 40%.

Analysing the DivOps BSC allowed us to gain a more specific understanding of the performance level, namely the OOs to which they contribute, including the achievement rate of each activity and the actions that contribute to it, as well as delays in the plan.

Finally, the Flight Plan will make it possible to visualize the backlog of activities in real time, as well as the people responsible for each activity and directly associated action. This will ensure individual accountability since the individual objectives are loaded according to the functions and skills described in the AFR[53], which will then be monitored as part of the organization's assessment process, supporting the individual assessment process. Thus, the Flight Plan must be connected and aligned with the individual assessment files (IAF or SIADAP 3).

[53] DivOps is a part of the EMFA and is governed by the RFA 303-2 (A) of the EMFA.

Table 5 – Air Force Balanced Scorecard

Balanced Scorecard 2015

Legend KPI Progress	≥100%	70%-99,9%	0,1%-69,9%	0%		30/jun

OBJECTIVE	ACTIVITY	Action number	ACTION	KEY PERFORMANCE	STANDARD GOAL	STANDARD TARGET	DESIRED GOAL	DESIRED ANNUAL GOAL	REAL EXECUTION	GOAL SHIFTS	KPI PROGRESS vs. GOAL PERIOD	Effectiveness Action	Expression (Action)	Efficacy Activity	Expression (Activity)	VALUE (Objective)
OB1 Operate and Effectively Support Weapon Systems	A1.1 Weapons Systems Operation	A1.1.1	Ensure compliance with the Effort Regime (RE), performing between 99% and 101% of the flight hours scheduled at the beginning of the year, by Air Unit and Global FAP.	Realization rate of Effort Regime (Flight Hours)	Flight Hours provided for in the Initiated Effort Regime (JAN)	18835:00	99% to 101% of standard target	18835:00	9655:10	-9179:50	98,5%	0,98	0,25	0,97	0,30	0,94
		A1.1.2	Ensure compliance with the overall RE by Mode of Action (Operational, Qualification and Instruction), performing between 99% and 101% of their flight hours.	Instruction	Flight Hours foreseen in the Action Mode of	4790:00	99% to 101% of standard target	4790:00	2634:30	-2155:30	98,7%	0,98	0,05			
				Qualification		8113:00		8113:00	4080:45	-4032:15	100,0%	1,00	0,05			
				Operational		5932:00		5932:00	2957:00	-2975:00	100,0%	1,00	0,05			
		A1.1.3	Continue to carry out Military Exercises and Operations, reaching a ratio of flight hours performed equal to or greater than the one verified in the previous year in relation to the total	Ratio of Flight Hours in Military Exercises and Operations compared to the total foreseen in the Effort Regime	Ratio of the previous year	25,3	≥ standard goal	25,3	28,9	3,6	100,0%	1,00	0,15			

Table 6 – Air Force Flight Plan

Flight Plan

VALUES REGARDING THE REPORTING POINT: 2

Data report		Description	Timeline	Start Date	End Date	Annual Plan	Planned Goal for Report Point	Real Execution	% Achievement	Reporting Body	EPR
Accumulated Flight Hours effected / Flight Hours provided in the Effort Regime, by Air Unit and Global Air Force against the Effort Regime approved in January	A1.1.1	**Ensure compliance with the Effort Regime (RE), performing between 99% and 101% of the flight hours scheduled at the beginning of the year, by Air Unit and Global FAP.**		01/01/2015	30/06/2015	18835:00	9417:30	9655:10	98,49%	CA	**EPR1**
		Perform between 99% and 101% of the flight hours provided in the Effort Regime, Air Unit 101.		01/01/2015	30/06/2015		1500:00	1771:20	118,1%	CA	EPR2
	A1.1.1.1	HV UA101	1st Report	01/01/2015	31/03/2015		750:00	948:20	126,4%	CA	
	A1.1.1.2	HV UA101	2nd Report	01/01/2015	30/06/2015		1500:00	1771:20	118,1%	CA	
	A1.1.1.3	HV UA101	3rd Reporte	01/01/2015	30/09/2015		2250:00		0,0%	CA	
	A1.1.1.4	HV UA101	4th Reporte	01/01/2015	31/12/2015		3000:00		0,0%	CA	
		Perform between 99% and 101% of the flight hours provided in the Effort Regime, Air Unit 103.					300:00	296:40	98,9%	CA	EPR3
	A1.1.1.5	HV UA103	1st Report	01/01/2015	31/03/2015		150:00	162:00	108,0%	CA	
3	A1.1.1.6	HV UA103	2nd Report	01/01/2015	30/06/2015		300:00	296:40	98,9%	CA	
	A1.1.1.7	HV UA103	3rd Reporte	01/01/2015	30/09/2015		450:00		0,0%	CA	
	A1.1.1.8	HV UA103	4th Reporte	01/01/2015	31/12/2015		600:00		0,0%	CA	

Table 7 – Air Force QUAR

					Legend KPI Progress	≥100%	70%-99,9%	0,1%-69,9%	0%		30/jun				
OBJECTIVE	ACTIVITY	ACTION NUMBER	ACTION	KPI	STANDARD GOAL	STANDARD TARGET VALUE	DESIRED GOAL	TARGET OF "N-1" YEAR	GOAL OF "N" YEAR	REAL EXECUTION	GOAL SHIFTS	WEIGHT OF INDICATOR	RESULT	DESCRIPTION	GOAL SHIFTS (%)
EFICÁCIA 35%															
OB1 Operate and Effectively Support Weapon Systems	A1.1 Weapons Systems Operation	A1.1.1	Description of action A1.1.1	Description of KPI A1.1.1	Description of the Standard Goal A1.1.1	975168:00	99% to 101% of standard target	18052:00	975168:00	750:00	-974418:00	0,075	98,5%	Não Atingiu	-1,51%
		A1.1.2	Description of action A1.1.2	Description of KPI A1.1.2	Description of the Standard Goal A1.1.2	977352:00	99% to 101% of standard target	5190:00	977352:00	2395:00	-974957:00	0,015	98,3%	Não Atingiu	-1,69%
						977352:00		7640:00	977352:00	4056:30	-973295:30	0,015	100,0%	Atingiu	0,00%
						977352:00		5382:00	977352:00	2966:00	-974386:00	0,015	100,0%	Atingiu	0,00%
		A1.1.3	Description of action A1.1.3	Description of KPI A1.1.3	Description of the Standard Goal A1.1.3	0,0	≥ standard goal	19,1	0,0	25,3	25,3	0,045	100,0%	Atingiu	0,00%
		A1.1.4	Description of action A1.1.4	Description of KPI A1.1.4	Description of the Standard Goal A1.1.4	0	≥ standard goal	10,38	0	8,74	8,74	0,045	100,0%	Atingiu	0,00%
		A1.1.5	Description of action A1.1.5	Description of KPI A1.1.5	Description of the Standard Goal A1.1.5	975168:00	≥90% of standard	2048:51	877651:12	425:00	-877226:12	0,03	100,0%	Atingiu	0,00%

Finally, in the future each U/B/S should create its own QUAR since this will allow it to understand the results obtained by each Division of the Air Force at the end of the performance management cycle.

As we endeavoured to answer the research question, we ascertained that the Air Force has at its disposal a set of strategic management tools; however, this investigation revealed that connecting those tools will provide the organization with an integrated management methodology where the organizational objectives and the individual objectives are perfectly aligned.

Conclusions

With this study, and to answer the first research question – *Q1: Is the QUAR enough to support the Air Force's Performance Management?* –, we were able to conclude that although the QUAR is a legally approved performance management tool, it is not enough on its own because it does not monitor the organization's performance management in real time, and only provides a final report. Moreover, it does not hold individuals accountable, and thus does not reflect the contributions of the employees to the organization's performance. Therefore, this paper proposes that the QUAR should always be used in combination with other tools to ensure that the services are assessed in an effective manner.

With regard to the second research question – *Q2: Will combining different performance management tools enable real-time management by objectives?* –, we concluded that the methodology proposed in this paper, that is, the integration of strategic management tools (Strategic Map, Balanced Scorecard, and Flight Plan) will enable implementing performance management in the Air Force by creating the Organizational Cockpit. The Air Force, a military organization with very specific characteristics, is expected to benefit from this integrated methodology by becoming more adaptable in how it responds to different scenarios, more flexible in achieving its objectives, and more agile in how it responds to changes in the environment.

On the one hand, uploading individual objectives to the Flight Plan will make it possible to monitor all activities and actions related to the strategic process in real time, and to detect any deviations between the implementation of a strategic initiative and its successful conclusion. On the other hand, with regard to the third research question – *Q3: Does combining performance management tools make it possible to hold individuals accountable by implementing management by objectives?* –, crossing the information provided by the tools developed by the Air Force will return a list of the individuals assigned to each activity and action, who can then be assessed and enhanced to guarantee that their performance is aligned with the strategic objectives of the organization. Thus, this connection is a key element in the strategic planning process.

When it is introduced in the Air Force, Performance Management will support the organization's overall assessment process, aligning the performance assessment objectives with the organization's objectives.

Finally, with regard to the fourth research question – *Q4: Can this integrated performance management methodology be disseminated across the whole organization, from the Strategic level (Macro) to the Operational level (Micro)? –*, we were also able to conclude that, using the integrated performance management methodology presented in this paper, the Organizational Cockpit will be able to update performance management at all levels of the organization, ensuring that the organization's strategy is both vertically and horizontally aligned. Only this way can the vision, mission, and strategy be made clear to all levels of the organization, ensuring that everyone understands the impact of their actions on organizational performance.

The limitations of this study concern its conclusions, which are only applicable to the Air Force, and must thus be tested in order to be replicated in a different organizational context.

The contribution of this case study is the creation of an integrated performance management methodology for the Air Force that steers the strategic management tools that have already been validated for the organization towards performance management.

This integrated methodology can potentially be adopted by the three Air Force Functional Commands and later applied at all levels of the organization – strategic, operational, and tactical - promoting the awareness of the importance of management by objectives for the development of performance management in the organization, and is thus one of the contributions of this research that can be applied to the organizational context under analysis.

Future studies may wish to focus on redesigning the IAF so that the military assessment system includes the functional performance of service members in the service to which they are assigned, ascertaining their individual contributions to the strategic objectives of the organization. Only then can individual performance and the performance management of the organization be closely aligned.

Works cited

aguinis, H. and Pierce, C., 2008. Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research. *Journal of Organizational Behavior*, Volume 29, p. 139-145.

Aksoy, E. and Bayazit, M., 2014. The Relationships Between MBO System Strength and Goal-Climate Quality and Strength. ***Human Resource Management***, Volume 53 (4), pp. 505-525.

Anthony, R. and Govindarajan, V., 2007. ***Management Control Systems***. 12 ed. n.p.:McGraw- Hill.

Araújo, J. and Esteves, F., 2015. A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal. ***Revista Enfoques***, Volume 7 (11), pp. 133-155.

Dahlsten, F., Styhre, A. and Williander, M., 2005. The Unintended Consequences of Management by Objectives: the Volume Grow Target at Volvo Cars. ***Leadership and Organization Development Journal***, Volume 26 (7), pp. 529-541.

Drucker, P., 1954. ***The Practice of Management***. New York: Harper and Row.

Euske, K., Lebas, M. and McNair, C., 1993. Performance management in an international setting. *Management Accounting Research*, Volume 4(4), pp. 275-299.

Fitzgerald, L. et al., 1991. *Performance Measurement in Service Businesses*. London: CIMA Publishing.

Fletcher, C., 2001. Performance Appraisal and Management: The Developing Research Agenda. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Volume 74 (4), pp. 473-487.

Força Aérea, 1982. *Regulamento das Publicações da Força Aérea* (RFA). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 1994. *Ficha de Avaliação Individual* (FAI) (Ordinance no. 21/94 of 8 January). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 2008. *Ciclo Anual de Planeamento* (CAPO) (Order no. 52/08 of 30 September). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 2009. *Plano Anual de Atividade* (PAA) (Directive 02/2009 of 20 March). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 2012. *Objetivos de Nível Estratégico da Força Aérea* (Triénio 2014/2016) (Order no. 87/12 of 28 December). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 2013. *Planeamento da Força Aérea* (2014/2016 triennium) (Directive no. 04/13 of 20 February). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 2015. *Objetivos e Indicadores de Gestão para 2015* (Directive CEMFA n. 02/2015 of 16 February). Lisbon: PoAF.

Força Aérea, 2016. *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas* (RAMMFA) (Ordinance no. 451/2016 of 3 August). Lisbon: PoAF.

Frederickson, G., 1996. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Volume 56, pp. 263-270.

Gaio, J. 2015. *A integração de instrumentos de avaliação de desempenho: O caso da Força Aérea Portuguesa*. Master's thesis in Accounting, Taxation and Corporate Finance at ISEG.

Gaio, J. 2016. Gaio, J. 2016. A integração de instrumentos de avaliação de desempenho: O caso da Força Aérea Portuguesa. *Scientific Journal of the Portuguese Air Force Academy*.

Ghalayini, A. and Noble, J., 1996. The changing basis of performance measurement. *International Journal of Operations and Management*, Volume 16 (8), pp. 63-80.

Governo de Portugal, 1999. *Lei do Serviço Militar* (LSM), (Lei n.º 174/99, de 21 de setembro). Lisbon: Diário da República.

Governo de Portugal, 2014. *Lei da Defesa Nacional* (LDN) (as amended and ratified by Rectification Declaration no. 52/2009 of 20 July and by Organic Law no. 5/2014 of 29 August). Lisbon: Diário da República

Governo de Portugal, 2014. *Lei Orgânica da Força Aérea* (LOFA) (Decree-Law no. 187/2014 of 29 December). Lisbon: Diário da República.

Governo de Portugal, 2014. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (LOBOFA) (Organic Law no. 6-A/2014 of 1 September). Lisbon: Diário da República.

Governo de Portugal, 2015. *Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (EMFAR) (Decree-Law n. 236/99 of 25 June and Decree-Law n. 90/2015 of 29 May). Lisbon: Diário da República.

Gow, J. and Dufour, C., 2000. Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, Volume 66 (4), pp. 573-597.

Greenwood, R. 1981. Management by objectives: As developed by Peter Drucker, assisted by Harold Smiddy. *Academy of Management Review*, Volume 6, p. 225–230.

Hood, C., 1991. A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, Volume 69 (1), pp. 3-19.

Hood, C., 1995. The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 20 (2-3), pp. 93-109.

Ittner, C. and Larcker, D., 2001. Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective. *Journal of Accounting and Economics*, Volume 32 (1), p. 349–410.

Kaplan and Norton, 1992. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, Volume Vol. 70, p. 71–79.

Kaplan and Norton, 1996a. *The Balanced Scorecard – Translating Strategy Into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Kaplan and Norton, 2004a. Measuring the strategic readiness of intangible assets. *Harvard Business Review*, Volume 82(2), p. 52–63.

Kaplan and Norton, 2004b. *Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.

Kluger, A. and DeNisi, A., 1996. Evaluation of feedback intervention on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory. *Psychological Bulletin*, Volume 119 (2), pp. 254-284.

Lynch, R. and Cross, K., 1991. *Measure Up! The Essential Guide to Measuring Business Performance*. London: Mandarin.

Madureira, C. and Rodrigues, M., 2007. Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI. *Revista Sociedade e Trabalho*, Volume 33, pp. 27-44.

Madureira, C. and Rodrigues, M., 2011. *A avaliação do desempenho individual no contexto da administração pública portuguesa-desafios e limitações do SIADAP*. s.l.:s.n.

Marado, B., 2015, Interview about the Operations Division. Interviewed by Joana Gaio [face-to-face]. Alfragide, 25 June 2015.

Martins, M., 2015, Interview about the Division of Personnel of the Portuguese Air Force Interviewed by Joana Gaio [face-to-face]. Alfragide, 25 June 2015.

Martins, N., 2015, Interview about the Division of Personnel of the Portuguese Air Force Interviewed by Joana Gaio [face-to-face]. Alfragide, 25 June 2015.

Nanni, A., Dixon, J. and Vollmann, T., 1990. Strategic Control and Performance Measurement. *Journal of Cost Management*, Volume 4 (2), pp. 33-42.

Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M., 2002. *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*. London: Financial Times Prentice Hall.

Niven, P., 2011. *Balanced Scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Páscoa, C., Guedes, P. and Tribolet, J., 2013. Near Real Time Steering: the Organizational Cockpit at the Strategic Level. *Procedia Technology*, Volume 9, p. 260–265.

Páscoa, C., Horta, R. and Tribolet, J., 2013a. Near Real Time Steering: The Organizational Cockpit. *Procedia Technology*, Volume 9, pp. 266-271.

Quivy, R. and Campenhoudt, L., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4th Ed. s.l.: Gradiva Publicações, Lda.

Rasmussen, N., Chen, C. and Bansal, M., 2009. *Business Dashboards*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Rodgers, R. and Hunter, J., 1991. Impact of management by objectives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*, Volume 76, p. 322–335.

Rodgers, R. and Hunter, J., 1992. A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review*, Volume 52, p. 27–89.

Severiano, J., 2015, Interview about the Division of Personnel of the Portuguese Air Force Interviewed by Joana Gaio [face-to-face]. Alfragide, 25 June 2015.

Simons, R., 1987. Accounting control systems and business strategy: an empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 12 (4), pp. 357 - 374.

Sole, F., 2009. A management model and factors driving performance in public organizations. *Measuring business excellence*, Volume 13 (4), pp. 3-11.

Stake, R., 1999. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Teixeira, P., 2015, Interview about the Directorate of Education Services and Portuguese Schools Abroad. Interviewed by Joana Gaio [face-to-face]. Lisbon, 26 June 2015.

Marado, B., 2015, Interview about the Operations Division. Interviewed by Joana Gaio [face-to-face]. Alfragide, 25 June 2015.

Warrington, E., 1997. Tree Vies of the "the New Public Administration". *Public Administration and Development* , Volume 17, pp. 3-12.

Yin, R., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4th ed. ed. s.l.:SAGE Publications, Inc.

Yin, R., 2011. *Qualitative research from start to finish*. New York: The Guilford Press.

Artigo recebido em agosto de 2017 e aceite para publicação em outubro de 2017

A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA EM MISSÕES DE APOIO À PROTEÇÃO CIVIL (2012-2016)[1]

THE PORTUGUESE AIR FORCE PARTICIPATION IN CIVIL PROTECTION SUPPORT MISSIONS (2012-2016)

Susana Cristina Ferreira Marques
Capitão Técnica de Pessoal e de Apoio Administrativo da Força Aérea,
Licenciada (pré-Bolonha) em Gestão e Administração Pública pela Faculdade Técnica de Lisboa
Adjunta do Chefe da Secção de Colocações da Direção de Pessoal da Força Aérea
2614-506 Amadora
scmarques@emfa.pt

Resumo

A presente investigação é edificada sob a égide das ciências militares e o seu objeto de análise versa sobre a participação da Força Aérea Portuguesa em missões no âmbito da Proteção Civil.

Inserido no tema das missões de interesse público, o objetivo geral desta investigação é identificar e avaliar a eficiência dos meios da Força Aérea Portuguesa empregues na prossecução das missões de apoio a ações de Proteção Civil. Por sua vez, os objetivos específicos consistem em reconhecer as ameaças e o ambiente de risco, identificar os contributos no apoio à Proteção Civil, identificar os meios empregues e a eficiência das suas capacidades nesta tipologia de missões de apoio.

No domínio metodológico, com base numa orientação ontológica construtivista e numa posição epistemológica interpretativista, observam-se factos particulares através de uma estratégia qualitativa.

O modelo de análise desenvolvido alicerça-se através da análise documental, assim como na dimensão concetual e em entrevistas, com base num raciocínio indutivo, tendo em vista a formulação de uma teoria.

Como citar este artigo: Marques, S., 2017. A participação da força aérea portuguesa em missões de apoio à proteção civil (2012-2016). *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 391-417.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior 2016/17, cuja defesa ocorreu em junho de 2017, no Instituto Universitário Militar.

O resultado deste estudo valida o contributo eficiente da Força Aérea para a garantia dos objetivos do Estado, como a segurança e o bem-estar, através da sua participação em missões de apoio a ações de Proteção Civil.

Palavras-chave: Segurança Nacional, Resiliência, Proteção Civil, Força Aérea Portuguesa, Duplo Uso.

Abstract

Developed under the construct of the Military Sciences; this investigation focuses on the utilization of the Air Force's capabilities in support of Civil Protection imperatives.

The main objective of this investigation is to identify the means involved in the accomplishment of Civil Protection Support Missions under the overarching Missions of Public Interest.

In turn, the specific objectives, inherent to the main objective, consist in detecting threats and risks, identifying the given support, as well as the evaluation of efficient double use of the Air Force capabilities.

In the methodological domain, based on a constructivist ontological orientation and an interpretivist epistemological position, particular facts are observed through a qualitative strategy.

The analysis model and the conceptual dimension were developed evaluating a well-established legal and normative framework, based on an inductive reasoning, in order to formulate a theory.

As a result it is verified that the Air Force contributes efficiently to the achievement of the national objectives through its participation in Civil Protection Support Missions.

Keywords: *National Security, Resilience, Portuguese Air Force, Civil Protection, Double Use.*

Introdução

A Constituição da República Portuguesa (CRP) determina nos termos do n.º 1 do art.º 27.º que "todos têm direito à liberdade e à segurança" (AR, 2005) e, sendo a sua garantia um pilar fundamental do Estado (Feiteira, 2016, p. 283), deverá ser reconhecida através do desenvolvimento de estratégias e capacidades que visem a sua materialização.

No quadro da globalização, onde a imprevisibilidade e a incapacidade de controlo se constituem como os principais vetores das sociedades contemporâneas (Duarte, 2015, p. 451), a atividade da Proteção Civil afirma-se como um instrumento determinante na salvaguarda de pessoas e bens e, por conseguinte, como garantia da Segurança Nacional.

Na alínea d) do art.º 9.º, a CRP estabelece, como tarefa fundamental do Estado, a promoção do "bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses" (AR, 2005). Por conseguinte, e porque se verifica que o bem-estar das populações representa um pilar fundamental do Estado, os objetivos da Proteção Civil, consubstanciados em prevenir, atenuar e socorrer riscos e apoiar a reposição da normalidade (AR, 2006, n.º1, art.º 4º), ganham relevo na exata medida em que contribuem diretamente quer para esse objetivo, quer para a edificação da resiliência.

A Força Aérea Portuguesa (FA) é por inerência um agente de Proteção Civil (AR, 2006, alínea c) do n.º1 do art.º 46º), integrada no sistema de Proteção Civil. No entanto, a forma abstrata como o cidadão perceciona a sua participação nesta tipologia de missões, obriga a uma mudança de paradigma. Nesse sentido, é imperativo examinar a participação da Força Aérea Portuguesa em missões de interesse público, constituindo-se desta forma o nosso objeto de estudo.

Relativamente ao contexto espacial e ao seu elemento funcional, este estudo restringe-se à avaliação das participações da FA ocorridas em Portugal continental, no âmbito da cooperação com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), entidade responsável pela coordenação dos meios disponíveis. No que respeita ao tempo cronológico, o estudo compreende o período entre 2012 a 2016, sobre o qual ocorreram eventos cuja gravidade e amplitude foram mais significativos.

Inserido no tema das missões de interesse público, o objetivo geral desta investigação é o de identificar os meios e avaliar a sua eficiência na prossecução das missões de apoio a ações de Proteção Civil. Este objetivo implica o desenvolvimento de uma teoria que permita uma visão periférica sobre a eficiência da FA na edificação da Segurança Nacional e da resiliência, como objetivos do Estado. Por sua vez, os objetivos específicos desta investigação, e que são intrínsecos ao objetivo geral, consistem em:

- identificar as ameaças e o ambiente de risco;
- reconhecer a FA como ator para a consecução dos objetivos estratégicos do Estado;
- identificar a tipologia das missões de apoio a ações de Proteção Civil materializadas pela FA;
- identificar os meios da FA empregues nas missões de apoio a ações da Proteção Civil;
- avaliar a eficiência dos meios da FA empregues nas missões de apoio a ações da Proteção Civil.

Tendo em vista a avaliação de factos, a investigação assenta na seguinte questão central (QC): A FA contribui para a melhoria da qualidade de vida dos portugueses através da participação em missões de apoio a ações da Proteção Civil?

Para dar resposta a este propósito colocam-se as seguintes questões derivadas (QD):

- QD1: A FA tem responsabilidades no domínio da Segurança Nacional?
- QD2: A FA intervém na garantia da Segurança Humana?
- QD3: A FA é um meio eficiente no apoio à Proteção Civil?

A investigação adota um raciocínio indutivo tendo por base uma estratégia qualitativa. Por sua vez, o desenho da pesquisa é suportado no estudo de caso no qual os instrumentos de recolha de dados se consubstanciam na análise documental, preferindo-se as fontes primárias e abertas, e em entrevistas.

No que concerne à apresentação dos factos, a organização desta investigação divide-se em cinco capítulos. No primeiro capítulo apresentam-se os móbiles da investigação procedendo-se à revisão da literatura, à apresentação do modelo de análise, ao enquadramento metodológico e às técnicas de recolha e tratamento de dados. Este capítulo encerra com o destaque sobre a importância do tema, o contributo esperado e a quem pretende servir.

O segundo capítulo apresenta os riscos e ameaças globais e a sua afetação ao contexto nacional, assim como identifica o quadro legal e normativo existente que valida uma consciência estratégica no reconhecimento do atual ambiente volátil. Este capítulo finaliza com uma síntese a qual pretende dar resposta à QD1.

Por sua vez, o terceiro capítulo visa identificar a forma como a FA contribui, através do duplo uso das suas capacidades, no desenvolvimento do bem-estar das populações e, consequentemente, na garantia da resiliência nacional. Essa contribuição é demonstrada através da identificação das missões de interesse público que efetua e qual o seu compromisso operacional. O capítulo é finalizado com uma síntese na qual se pretende dar resposta à QD2.

No quarto capítulo são apresentados os resultados obtidos relativos ao estudo de caso. Nesse sentido, é efetuada a análise qualitativa das entrevistas realizadas na FA e na ANPC. Decorrente dos resultados obtidos, é apresentada uma teoria. Da avaliação das entrevistas e da teoria formalizada, o capítulo pretende dar resposta à QD3 e à QC.

A conclusão efetua o sumário das linhas do procedimento metodológico adotado, assim como a validação dos resultados obtidos relativamente aos objetivos geral e específicos propostos, reforçando as respostas às questões central e derivadas. Neste capítulo demonstra-se ainda o contributo da investigação para o conhecimento, assim como se propõem linhas de investigações futuras.

1. Estudo do Tema e Revisão da Literatura

> "Uma pergunta elementar é uma pergunta que atinge o magma mais profundo da nossa perplexidade individual e coletiva com a transparência técnica de uma fisga.
>
> Foram assim as perguntas de Rosseau; terão de ser assim as nossas".
>
> Santos (2010, p. 8)

A presente investigação pretende dar resposta à recomendação inserida na dissertação de mestrado do tenente piloto aviador João Franco que instiga estudos que permitam "sensibilizar os militares da FAP [Força Aérea Portuguesa] e a população em geral, de forma a aumentar a consciência das áreas de atuação da FAP, do seu produto e do contributo que cada um tem para a obtenção do mesmo" (2014, p. 61). O autor conclui no âmbito da sua investigação que "o produto da Força Aérea estende-se para além do simples cumprimento da sua missão operacional; existem mais atividades e processos, (…) e não existe uma *Organizational Self-Awareness*" (2014, p. 60). Nesse sentido, pretende-se desenvolver uma consciência organizacional efetiva sobre a influência da FA nos ativos intangíveis nacionais nos domínios da segurança, proteção e confiança.

A pertinência e importância da investigação em apreço também se sustenta em estudos no âmbito das ciências militares. Assim, para o estudo sobre a segurança e as FFAA apresentam-se os trabalhos "A Evolução do Conceito de Segurança e as Implicações nas Operações Militares no Séc. XXI" (Reboredo, 2010) e "O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas" (Viana, 2003). No que diz respeito à Proteção Civil e às FFAA destacam-se os trabalhos "O Dispositivo e as Capacidades das Forças Armadas na resposta a situações de Crise decorrentes de catástrofe ou Calamidade Pública" (Henriques, 2009), "As Forças Armadas e a Proteção Civil no âmbito Nacional e Regional" (Ramalhete, 2010) e "O Exército Português nas Operações de Apoio Civil" (Mateus, 2014). Relativamente ao duplo uso dos meios militares destaca-se o trabalho "Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual" (Rainha, 2013).

Esta investigação visa igualmente responder ao preconizado no CEDN que pretende fomentar junto dos cidadãos o conhecimento e a utilidade da organização militar (CM, 2013). Nesse sentido, demonstrar o emprego das capacidades da FA em missões de apoio a ações de Proteção Civil é corroborar a sua utilidade, fora do tradicional paradigma puramente belicista.

1.1. Modelo de Análise, Estratégia e Desenho de Investigação

De forma a sustentar as questões central e derivadas, os conceitos-chave que suportam o modelo de análise são a "Segurança Nacional", a "Resiliência" e o "Duplo Uso". Pela sua complexidade, interação e interdependência, estes conceitos vão sendo explorados ao longo da investigação, para uma articulação entre o estado da arte e a validação das variáveis. Para

os conceitos enunciados, definiram-se as seguintes dimensões: *safety*, missões de interesse público, e dois dos três ciclos da atividade de Proteção Civil: prevenção e socorro.

O posicionamento face ao objeto de estudo é diferente no que respeita à sua dimensão ontológica e epistemológica. No segundo e terceiro capítulos verifica-se a posição ontológica construtivista na medida em que a dinâmica associada às questões e fenómenos sociais, como são as questões relativas à segurança, à *safety* e à FA como ator, prendem-se, tal como Bryman preconiza, com as interações entre os atores sociais e entre estes e a envolvente (Bryman, 2012 cit. por IESM, 2016, p. 18). A identificação do quadro legal e normativo permite verificar que estão sujeitas a esta dinâmica visto que "vivem num certo meio social sobre o qual se modelam e cujas particularidades se adaptam" (Cunha, s.d., cit. por Gouveia, 2012, p. 82). Por sua vez, a análise efetuada no capítulo quatro é sustentada pela posição epistemológica interpretativista adotada na medida em que a análise das entrevistas depende inevitavelmente da subjetividade do investigador (Morgan e Smircich, 1980, cit. por IESM, 2016, p. 20), com o objetivo de compreender o fenómeno de estudo em toda a sua dimensão.

O tipo de raciocínio adotado é o indutivo, no qual se estudam factos que, devidamente articulados entre si, permitem dar resposta às questões formuladas e à construção de uma teoria.

De forma a restringir os possíveis âmbitos de análise, o desenho de pesquisa é o estudo de caso. Segundo Bell (1997, pp. 23-24) este tipo de desenho revela-se pertinente na medida em que permite ao investigador avaliar uma organização em particular, destacando as suas características únicas e específicas, expor o modo como se articula com o ambiente onde se insere, e permitir a construção de uma teoria. Desta forma, o estudo circunscreve-se à FA e à sua participação junto da ANPC, no território continental Português. Por sua vez, a pretensão do investigador na construção de uma teoria sustenta-se em Flick (2005, pp. 238-239) que defende que a sua construção obedece a critérios como os da confirmabilidade, auditabilidade, autenticidade e utilização.

Relativamente à estratégia de investigação opta-se por uma abordagem qualitativa sendo os instrumentos privilegiados a análise documental e a entrevista. Moreira (1994, p. 102) afirma que, apesar da recolha de dados se alicerçar em dimensões qualitativas, isso não significa que se devam evitar elementos quantitativos, pelo que a inclusão de dados descritivos e quantitativos resulta como suporte aos fundamentos qualitativos. Esta investigação corrobora esta posição pelo que nos capítulos três e quatro se materializa quantitativamente a participação da FA.

1.2. Recolha, Análise e Tratamento de Dados

A recolha de dados consubstancia-se na análise documental e em entrevistas. Sobre a análise documental é dada total preferência às fontes primárias e abertas, de cariz nacional, para que os resultados da investigação possam ser consultados, sem restrições, por todos

os destinatários. No que concerne às entrevistas, os destinatários são exclusivamente militares e foram escolhidos de entre a pertinência do cargo que desempenham ou pela experiência adquirida, sendo a tipologia de entrevista a semiestruturada. Os entrevistados são o tenente-general Alfredo Cruz[2], Diretor da revista Mais Alto; o coronel João Pereira, Chefe da Divisão de Operações do Estado-Maior da Força Aérea[3] (EMFA); o coronel Martins Lavado, representante do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) na ANCP; o major André Simões, 2º Comandante do Centro de Treino de Sobrevivência da Força Aérea[4] (CTSFA); o major Jorge Marques da Direção de Infraestruturas[5] (DI) e o sargento-mor da especialidade Operadores de Sistemas de Assistência e Socorros[6] (OPSAS), SMOR Luís Batista.

No que respeita a análise dos dados e tendo em conta a abordagem qualitativa, Moreira (1994, pp. 101-103) perspetiva que se impõe uma atitude diferenciada por parte do investigador na medida em que exige flexibilidade e envolvimento na forma como estabelece as relações sobre os eventos em análise. Assim, e embora fazendo parte dos quadros da FA, a perspetiva do investigador foi manter o denominador da investigação focado na aferição da eficiência dos meios da FA nas missões em estudo.

O tratamento de dados obtidos das entrevistas teve como referência os eixos definidos para sua estrutura. O objetivo do investigador é identificar a convergência e divergência das opiniões face aos factos quantitativos apurados e extrair conclusões.

2. Da Consciência Nacional sobre a Segurança e a *Safety*

> "Incapaz de gerir bem a inédita complexidade da presente globalização,este novo século começou mal, carregando já nestes primeiros anosum cortejo de indiscritíveis violências, situações de terror múltiplo e geograficamente disperso, crises económicas e financeirasdemolidoras e um desejável progresso social compreocupantes efeitos numa grande descredibilização da ação política".
>
> Sampaio (2016)

O contexto nacional é indubitavelmente afetado pelos riscos e das ameaças globais. Do reconhecimento de que estes riscos e ameaças têm natureza diversa, resulta ser fundamental identificar se existe uma consciência estratégica para colmatar os seus efeitos e quais os

[2] Desempenhou na sua carreira, entre outras, funções de Comandante da Esquadra de Helicópteros 752 – PUMA, Comandante Operacional dos Açores e Comandante Operacional da Força Aérea.

[3] Esta Divisão tem como funções, entre outras, analisar o contexto de segurança e definir os requisitos, nomeadamente do seu sistema de forças e dispositivo.

[4] O CTSFA é composto, entre outras, pela Esquadrilha de Defesa Nuclear, Biológica, Radiológica e Química (EDNRBQ) a quem compete ministrar conhecimentos e treino sobre defesa contra ataques de natureza Nuclear, Radiológica, Biológica e Química.

[5] A DI efetua a gestão e articulação das Máquinas de Rasto da FA pelos seus diversos projetos de infraestruturas.

[6] Especialidade da FA cuja função passa pelo auxílio na prevenção e combate a incêndios em aeronaves, armamento, instalações e terrenos, bem como no salvamento de pessoas envolvidas em acidentes.

seus instrumentos. Neste capítulo pretende-se demonstrar que a FA tem um papel factual na garantia da Segurança Nacional e do bem-estar da população.

2.1. A Garantia da Segurança Nacional no Atual Contexto Estratégico

A perceção sobre o atual contexto estratégico, incerto e complexo, permite problematizar sobre o conceito de Segurança Nacional, sendo que para a sua definição é imprescindível considerar: o sujeito protegido, os bens a proteger, a intensidade da perturbação realizada e as estruturas e os meios que a asseguram (Gouveia, 2015a, p.134). Estes critérios validam o conceito de Segurança emanado pelo Instituto de Defesa Nacional que menciona que trata da:

> [...] condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.
>
> Carvalho (2009, p. 16)

Ainda sobre o conceito de Segurança, Pedro Clemente (2015, p. 95) define-a como a tranquilidade resultante da ausência de perigo. O autor ressalva ainda a importância de distinguir os conceitos de segurança e *safety*. Por um lado, o autor menciona que a segurança tem correspondência do termo inglês *security* que significa "*freedmon from fear*" (Gouveia, 2013 cit. por Clemente, 2015, p. 95); por outro lado, o conceito *safety* está relacionado com as ações de Proteção Civil, contra calamidades, naturais ou provocadas pela ação humana.

Apesar desta diferenciação de conceitos, é comum aceitar-se que a Segurança Nacional seja o somatório entre *security* e *safety* pois o seu objetivo último é garantir a total integridade de pessoas e bens.

2.2. A Desterritorialização dos Riscos e Ameaças

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) refere que o atual contexto resulta de acontecimentos inesperados como a crise económico-financeira e a emergência de novos atores. O mesmo documento identifica como riscos e ameaças à segurança global as seguintes variáveis: o terrorismo transnacional, a pirataria, a criminalidade transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, a multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis, os conflitos regionais, o ciberterrorismo e a cibercriminalidade, a disputa por recursos naturais escassos, os desastres naturais e a mudança climática.

Para o contexto nacional, o documento identifica os mesmos riscos de natureza global sendo que relativamente aos riscos e ameaças de natureza ambiental, menciona que se deverá melhorar a capacidade de prevenção, adaptação e resposta rápida (CM, 2013).

Sendo a dimensão do alcance sobre os riscos e ameaças reconhecidamente global, repercutindo-se inevitavelmente no contexto português, pode-se afirmar que se está perante uma desterritorialização das ameaças (Garcia, 2015, p. 100).

É sobre este alcance global dos riscos e ameaças que se levanta a questão relativa a quem são cometidas as responsabilidades na garantia da Segurança Nacional. Sobre esta temática, o General Garcia Leandro defende que:

> […] a segurança já não é um dado adquirido em nenhuma parte do globo e deve ser trabalhada e garantida por todos, todos os dias, a Defesa já não pode ser isolada, ela é apenas uma parte da Grande Segurança que a todos diz respeito, onde se tem de integrar de um modo muito sério a questão dos grandes desastres da natureza.
>
> Leandro (2007, p. 12).

Relativamente à questão para que serve a Defesa, o General Loureiro dos Santos menciona que:

> […] o papel das Forças Armadas não se limita à defesa militar do Estado face a ameaças que perfilem contra ele, normalmente no quadro de alianças militares de que participe. Elas constituem também a garantia última da autoridade do Estado, assegurando o funcionamento das instituições democráticas (…) e apoiam e reforçam os serviços de Proteção Civil em situações de emergência (…) para os quais são especialmente preparadas e treinadas.
>
> Santos (2016, pp. 157-158)

2.3. Identificação das Disposições Legais e a Participação da Força Aérea

A garantia da segurança e do bem-estar das pessoas pelas Forças Armadas Portuguesas (FFAA) deverá ser sustentada através de uma consciência nacional e estratégica, refletindo-se através de um quadro legal e normativo que tipifique as responsabilidades institucionais do Estado e dos seus instrumentos.

A identificação de um quadro legal e normativo, extenso e explícito, sobre a participação das FFAA na garantia da segurança, permite aferir dois resultados: existe uma consciência nacional estratégica e a FA é um instrumento para o alcance dos objetivos do Estado.

Assim, nos termos do n.º 2 do art.º 273.º da CRP, a política de defesa nacional tem por objetivos garantir "a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas" (AR, 2005); ao mesmo tempo estabelece, no n.º 6 do art.º 275.º, que "as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de Proteção Civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações" (AR, 2005).

Por sua vez, a Lei de Defesa Nacional, define nos termos na alínea f), do n.º 1, do art.º 24.º, que as FFAA "podem ser incumbidas (…) de colaborar em missões de Proteção Civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações" (AR, 2009a).

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas nos termos da alínea f), do n.º 1 do art.º 4.º, indica que compete às FFAA "colaborar em missões de Proteção Civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações" (AR, 2009b).

Neste sentido e para dar resposta à QD1 "A FA tem responsabilidades no domínio da Segurança Nacional?", conclui-se que há uma consciência estratégica efetiva do Estado sobre a importância das capacidades militares, onde se inclui a FA, para a consecução da Segurança Nacional, nomeadamente em missões de interesse público, designadamente as de apoio a ações de Proteção Civil. Desta forma, a FA tem inegavelmente responsabilidades no domínio da segurança.

3. A Força Aérea Portuguesa no Domínio do Interesse Público

> "A segurança está na base da construção da condição humana, é a infraestrutura civilizacional, e reveste-se da maior importância para o desenvolvimento de todos os seres humanos e de todas as sociedades".
>
> Pinto (2015, p. 216)

A consciência global e transversal dos riscos e das ameaças transformou o valor da Segurança Humana de forma inquestionável. Esta consciência obriga ao desenvolvimento de capacidades no sentido de garantir e ultrapassar eventos fraturantes de natureza diversa.

Neste capítulo, e para a aferição da participação da FA no domínio do interesse público, pretende-se identificar os objetivos estratégicos nacionais contundentes à diminuição do ambiente de risco e à garantia da resiliência, assim como a validação da FA como ator para a consecução desses objetivos. Para os primeiros, pretende-se validar o duplo uso das suas capacidades, para o segundo a demonstração qualitativa das missões efetuadas.

3.1. A Segurança Humana e a Proteção Civil

A Segurança Humana ganhou relevo após a Segunda Guerra Mundial pois a garantia do bem-estar e segurança das pessoas assume uma tipologia de dimensões tão diversas como a segurança económica, a alimentar, a sanitária, a ambiental, a pessoal, a comunitária, entre outras (Gouveia, 2015b, pp. 420-421). A Segurança Humana pressupõe a proteção das liberdades vitais das pessoas expostas às ameaças e riscos, de modo a que possam criar sistemas com condições para garantir a sua sobrevivência, dignidade e meios de vida. Pelo exposto, a Segurança Humana tem duplo sentido; por um lado, relaciona-se com a ordem pública e a garantia do cumprimento das leis; por outro, da sua relação com o seu contexto social e natural. A Segurança Humana apela "não só à proteção, como também à prevenção e à habilitação das pessoas para valerem-se a si mesmas em situações de vulnerabilidade" (Amaro, 2008, p. 85).

A questão relativa às pessoas terem de se "valer por si mesmas" remete para a problemática da garantia da resiliência. Sabendo que a resiliência é um "processo através

do qual as pessoas enfrentam ou superam crises e adversidades, ou seja, a capacidade de defesa e recuperação de uma pessoa perante fatores ou condições adversas" (Werner & Smith, 1982 cit. por Magalhães & Faria, 2014, p. 163), de que forma o Estado garante essa resiliência? A resposta encontra-se nas atividades de Proteção Civil.

A Proteção Civil é uma atividade multidisciplinar, cujo foco reside na prevenção, socorro e reabilitação de acidentes graves e/ou catástrofes, e cujas responsabilidades de atuação são transversais a todos os atores da sociedade: entidades estatais, não estatais até ao cidadão propriamente dito.

3.2. Do Duplo Uso das Capacidades Militares

A atual sociedade vive consciente das ameaças e dos riscos tendo a clara perceção de que a segurança é hoje um pilar fundamental das suas vidas. As catástrofes, os desastres naturais e as crises caracterizam a sociedade de hoje como volátil, não linear, onde a mudança contínua é um imperativo. Estes acontecimentos de natureza diversa têm um alcance global sendo que é necessário dar resposta às questões "como fazer?", "para quê?", "contra quê?", "como?" e "com que meios?" (Viana, 2014, p. 369). Neste "século sem bússola" (Moreira, 2014, p. 339), o Estado tem de se organizar, definir um objetivo a alcançar assim como uma estratégia. Estratégia esta que:

> […] é antecipatória e pró-ativa, na sua essência e em sentido lato, consistindo na escolha do melhor caminho para se atingir um determinado objetivo com os meios (de hard e soft power) disponíveis, procurando no jogo dialético minimizar sempre as vulnerabilidades, maximizar as potencialidades e neutralizar as ameaças.
>
> Garcia (2010)

Qual a estratégia nacional, tendo em conta os constrangimentos económicos internacionais e nacionais? Efetivamente deu-se uma mudança de paradigma sobre o uso dos meios militares na sociedade civil, a que o Estado não foi indiferente. Embora o conceito admitido, o duplo uso, tenha sido um conceito inicialmente assumido pela Marinha Portuguesa, o CEDN formalizou a sua adoção incluindo-o na sua estratégia com o objetivo da utilização racional e eficiente dos recursos. Assim, o duplo uso não é mais do que "o emprego dos meios das FFAA no serviço público militar e no serviço público não militar, compatibilizando, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal em vigor, o cumprimento das tarefas de serviço público militar com as tarefas de serviço público não militar, potenciando sinergias, assentes na racionalização e complementaridade dos meios e da sua logística" (Palma, 2011).

O CEDN define expressamente que as capacidades militares estão igualmente ao serviço da Proteção Civil e, por consequente, da garantia do bem-estar das populações na modalidade de duplo uso.

3.3. A Força Aérea como Agente de Atuação Efetiva

A relação entre a sociedade e a FA releva uma perspetiva sistémica e sistemática, onde a adaptação das suas estruturas às necessidades fora do âmbito da defesa militar é, simultaneamente, um imperativo e uma constante.

No que concerne às missões atribuídas à FA pode-se concluir que estão intrinsecamente associadas aos objetivos nacionais. A Lei Orgânica da FA (CM, 2014) define nos termos dos art.º 1º e art.º 2º que a missão principal da Força Aérea é "participar de forma integrada na defesa militar da república, nos termos da Constituição e da lei" assim como, de entre outras, "colaborar em missões de Proteção Civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações".

O CEDN destaca como objetivos conjunturais a necessidade para a racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas, destacando-se portanto a pertinência do duplo uso.

Do exposto resulta que as missões primárias atribuídas à FA associadas aos objetivos nacionais permanentes e conjunturais consolidam duas questões: uma relativa ao duplo uso dos meios militares ao serviço do interesse público; a outra respeitante à garantia da Segurança Humana como fator de primeira ordem.

3.3.1. As Missões de Interesse Público Efetuadas pela Força Aérea

A missão primária da FA é cooperar, de forma integrada, na defesa militar da República, através da realização de operações aéreas, e na defesa aérea do espaço nacional.

Para esse desiderato concorrem inevitavelmente as características intrínsecas ao poder aéreo. As características e capacidades do poder aéreo são essenciais para o sucesso da sua atuação, pelo que se considera mencionar o Relatório Anual de Atividades de 2015 no qual o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) indica que:

> […] os desafios atuais, ao nível da Segurança e da Defesa, são caracterizados pela sua globalidade, imprevisibilidade e assimetria. O Poder Aéreo, enquanto fator contributivo para o Poder Nacional, é por si só um meio de excelência na consecução dos objetivos estratégicos nacionais; as suas características, tais como a flexibilidade, o alcance e a velocidade tornam as Forças Aéreas modernas, um dos mais importantes instrumentos da Estratégia de uma Nação. De igual modo, a aplicação do Poder Aéreo nas várias missões de interesse público, tem ainda garantido um serviço público ímpar e insubstituível no apoio às populações e na salvaguarda da Segurança Humana.
>
> EMFA (2016b)

Para além da missão primária, a FA desempenha outras missões que se denominam de interesse público e cuja finalidade é a de contribuir para a segurança e bem-estar da população, e sobre as quais as características do poder aéreo são determinantes.

Quadro 1 – Missões de Interesse Público executadas pela FA

Missões de Interesse Público	Aeronaves	2012	2013	2014	2015	2016
Combate à criminalidade e ao tráfico internacional de estupefacientes	P-3C; C-295	9 missões de busca de alvos	92 missões de busca de alvos	Empenhamento de 333:00 HV	Empenhamento de 415:35 HV	Empenhamento de 278:05 HV
Vigilância Marítima (imigração ilegal)	C-295; P-3C	Empenhamento da aeronave C-295, num total de 463:45 HV no âmbito do FRONTEX	Empenhamento da aeronave C-295, num total de 84 missões e 389:00 HV no âmbito do FRONTEX	Empenhamento de 431:00 HV, no âmbito do FRONTEX e do EPN	Empenhamento de 805:40 HV, no âmbito do FRONTEX e do EPN	Empenhamento de 765:10 HV, das quais 623:45 HV no âmbito do FRONTEX e 141:25 HV no âmbito do EPN
Monitorização e Controlo do Espaço Marítimo	P-3C; C-295; EH-101	Empenhamento de 256:20 HV	Empenhamento de 410:35 HV	Empenhamento de 281:40 HV	Empenhamento de 425:00 HV	Empenhamento de 289:00 HV
Controlo e Combate à Poluição	P-3C; C-295	Empenhamento em exercícios e vigilância	Empenhamento de 01:00 HV	Empenhamento de 140:10 HV	Empenhamento de 359:20 HV	Empenhamento de 288:15 HV
Busca e Salvamento	P-3C; C-295; EH-101	Empenhamento de 292:50 HV	Empenhamento de 372:15 HV	Empenhamento de 230:25 HV	Empenhamento de 316:10 HV	Empenhamento de 298:40 HV
Transporte de Órgãos	C-295; P-3C; EH-101; FA-50	Empenhamento de 46:05 HV	Empenhamento de 54:20 HV	Empenhamento de 55:40 HV	Empenhamento de 68:30 HV	Empenhamento de 68:05 HV
Evacuações Sanitárias	C-295; EH-101; FA-50	Empenhamento de 464:20 HV	Empenhamento de 593:20 HV	Empenhamento de 484:15 HV	Empenhamento de 631:20 HV	Empenhamento de 669:20 HV
Evacuações a Navios	P-3C; C-295; EH-101	Empenhamento de 146:30 HV	Empenhamento de 92:10 HV	Empenhamento de 187:25 HV	Empenhamento de 117:20 HV	Empenhamento de 122:45 HV
ANPC	Allouette III; EH-101; C-295; C-130	Apoio ao combate a incêndios e 1 missão de apoio às inundações, na Madeira, num total de 63:50 HV	Apoio ao combate a incêndios, num total de 20 missões e 117:00 HV	Apoio ao combate a incêndios, num total de 15 missões e 14:10 HV	Apoio ao combate a incêndios, num total de 05:50 HV	Apoio ao combate a incêndios, inclusive de apoio na Madeira, num total de 34:50 HV

Fonte: Adaptado de RASI (2013, 2014, 2015, 2016, 2017) e Anuários Estatísticos da FA (2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

Deste modo, a tipologia de missões de interesse público executadas pela FA são: o combate à criminalidade e ao tráfico internacional de estupefacientes[7], a vigilância marítima[8], a monitorização e controlo do espaço marítimo[9], controlo e combate à poluição, busca e salvamento, transporte de órgãos, evacuações sanitárias, evacuações a navios e à colaboração com a ANPC, em território continental.

Por conseguinte, torna-se relevante identificar quais os meios aéreos utilizados nesta tipologia de missões para se compreender que os meios aéreos podem ser utilizados em diversos cenários e não somente em ambiente militar.

As horas de voo (HV) empenhadas também têm relevo no sentido de demonstrar que, para a concretização da missão existe implicitamente um aprontamento permanente de pessoal e meios em terra, com a mesma duração.

Neste sentido, o Quadro 1 apresenta a tipologia de missões, os meios empregues e as horas de voo afetas a cada missão.

Para além das missões apresentadas, consideram-se igualmente o empenhamento das equipas cinotécnicas com treinos e cursos ministrados à Polícia de Segurança Pública, à Guarda Nacional Republicana e aos Serviços Prisionais assim como o apoio aos Serviços Regionais de Proteção Civil dos Açores e Madeira.

Por conseguinte, para a resposta à QD2 "A FA intervém na garantia da Segurança Humana?" conclui-se que a FA desenvolve um conjunto de missões de interesse público em distintas dimensões, com o objetivo de desenvolver um sentimento de segurança e proteção, assim como garantir agilidade na resposta ao um evento crítico, de qualquer natureza.

4. ESTUDO DE CASO – A FORÇA AÉREA NAS MISSÕES DE APOIO À PROTEÇÃO CIVIL

"à mais pequena solicitação garantindo Portugal".
EMFA (2015)

A análise do presente capítulo baseia-se na identificação dos meios da FA empregues nos ciclos de Proteção Civil, assim como na avaliação da sua eficiência. A factualidade em estudo é apreciada à luz das diretivas operacionais, da avaliação qualitativa do empenhamento dos meios e da análise das entrevistas efetuadas.

[7] Em estrita colaboração com a Polícia Judiciária.

[8] No âmbito da imigração ilegal e através da *European Patrol Network* - EPN e da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – FRONTEX.

[9] Em colaboração com a Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos no âmbito do projeto Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca – SIFICAP.

4.1. Formas de colaboração no ciclo da Proteção Civil

Os objetivos da Proteção Civil consubstanciam-se em prevenir, atenuar e socorrer riscos e apoiar a reposição da normalidade (AR, 2006, n.º1 do art.º 4º). Para esses objetivos é comummente aceite que existem três ciclos de atuação: prevenção, socorro e reabilitação (Amaro, 2008). No entanto, para este estudo de caso, só será avaliada a participação da FA nos ciclos da prevenção e do socorro, na medida em que a sua intervenção no ciclo da reabilitação é inexistente.

A participação da FA é sustentada por duas Diretivas: a Diretiva Operacional n.º 4/2016 relativa à "Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil" do EMGFA (EMGFA, 2016) e a Diretiva n.º 7 relativa à "Participação da Força Aérea em Ações de Proteção Civil" do CEMFA (EMFA, 2016a). No que concerne às formas de colaboração, a Diretiva Operacional Nacional n.º 2 (DON2) da ANPC, relativa ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), menciona que a FA pode ser empenhada em ações de reconhecimento, de avaliação e coordenação de meios aéreos, sempre que as situações o justifiquem e em função da disponibilidade e prioridade de emprego destes meios militares (ANPC, 2016). A Diretiva Operacional n.º 3 (DON3) da mesma Autoridade, refere que, no âmbito de incidentes Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico (NRBQ), a FA pode colaborar nas operações de Proteção Civil através do reconhecimento, deteção e monitorização; da recolha de amostras radiológicas e químicas; da previsão, aviso e *reporting* manual; e da descontaminação coletiva de pessoal e material (ANPC, 2010).

4.1.1. Prevenção

A participação da FA no ciclo da prevenção baseia-se nos simulacros e exercícios conjuntos com a ANPC e outras entidades, de âmbito nacional, distrital e municipal.

Para este ciclo e para o período em estudo, o Quadro 2 identifica os exercícios que a equipa NRBQ da FA participou.

Quadro 2 – Equipas de NRBQ da Força Aérea

Ano	Simulacros/Exercícios	Tipologia
(em regra, anual)	CELULEX	exercício conjunto de forma a garantir a proficiência operacional
2012	Emergências Radiológicas	exercício conjunto relacionado com fontes radioativas
2013	ConvEx 2013	exercício conjunto relacionado com agentes químicos
2016	Equipas DIM RAD	exercício conjunto relacionado com fontes radioativas

Legenda: DIM RAD – Deteção, Identificação e Monitorização Radiológica

Fonte: Adaptado a partir de Simões (2017) e Lavado (2017).

No âmbito do NRBQ Lavado (2017), representante do CEMGFA na ANPC, menciona que a FA é "fundamental para a construção da capacidade nacional pois detém conhecimento e capacidades operacionais", em estreita colaboração e coordenação com as entidades civis e em apoio total à ANPC. Para legitimar esta capacidade Simões (2017), segundo Comandante do Centro de Treino e Sobrevivência da FA, refere que a FA detém "maturidade técnica", sustentada no conhecimento, invariavelmente reconhecido, e que permite executar qualquer missão. Outro enfoque dado por Simões foi a "experiência relacionada com o meio aéreo, fator diferenciador relativamente a outras entidades nacionais".

Por sua vez, o Quadro 3, identifica os exercícios em que foram envolvidas as Secções de Socorro das Unidades da FA.

Quadro 3 – Secções de Socorro das Unidades da Força Aérea

Ano	Simulacros/Exercícios	Tipologia
2013	Base Aérea N.º 11	exercício conjunto de emergência total
2015	Base Aérea N.º 5	exercício conjunto relativo a incêndio florestal decorrente de incidente com aeronave F-16
2016 (abril)	Base Aérea N.º 6	exercício conjunto relativo a um incidente com aeronave EH-101
2016 (dezembro)	Base Aérea N.º 11	exercício conjunto de emergência total

Fonte: Adaptado a partir de Batista (2017) e Lavado (2017).

No que diz respeito à participação em simulacros através das Seções de Socorro das Unidades da FA, Batista (2017), sargento-mor da especialidade de Operadores de Sistemas de Assistência e Socorros (OPSAS), recorda que o "conhecimento técnico especializado no meio aéreo destas equipas é relevante para o domínio civil, sendo bastante valorizado e reconhecido".

4.1.2. Socorro

Segundo os Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) de 2012 a 2016, a participação da FA é mais significativa no ciclo do socorro, designadamente no que concerne no apoio ao DECIF, com particular incidência na fase Charlie[10]. Uma vez que o empenhamento no apoio ao combate a incêndios, como menciona Lavado (2017), se prende indissociavelmente à dimensão, impacto e severidade dos eventos ocorridos, é relevante identificar o número de ocorrências e área ardida em Portugal continental. Neste sentido pode concluir-se

[10] Período que decorre entre um de julho a trinta de setembro de cada ano.

inequivocamente que o pedido de colaboração é maior ou menor consoante a gravidade das ocorrências, manifestamente visível no total de área ardida. Neste período, os anos de maior incidência de área ardida são os anos de 2012, 2013 e 2016, conforme se verifica no Quadro 4.

Quadro 4 – Número de ocorrências e área ardida em Portugal continental

Anos	Ocorrências (n.º) (um janeiro a quinze outubro)			Reacendimentos (n.º)	Área ardida (ha)		
	Fogachos (Área <1ha)	Incêndios Florestais	Total		Povoamentos	Matos	Total
2012	16 611	4 393	21 004	1 855	48 094	62 085	110 179
2013	14 819	3 525	18 344	2 241	54 856	94 620	149 476
2014	5 806	1 035	6 841	276	8 657	10 831	19 488
2015	12 081	3 247	15 328	1396	23 639	40 216	63 855
2016	10 402	2 677	13 079	963	85 785	74 705	160 490

Fonte: ICNF (2016).

O Apoio da FA no combate aos incêndios traduz-se na disponibilização de meios aéreos e máquinas de rasto (MR), no fornecimento de combustível a aeronaves ao serviço da ANPC, na constituição de Centros de Meios Aéreos (CMA) e na implementação de Zonas de Reforços de Receção Internacionais (ZRRINT). Para uma visão holística sobre o empenhamento da FA, o Quadro 3 representa quantitativamente os meios empregues no apoio a ações de Proteção Civil em território continental.

Do exposto no Quadro 5, pode-se verificar que há uma relação causal entre o número de ocorrências (área ardida) e a participação da FA na medida em que nos anos mais significativos (2012, 2013 e 2016) a participação é mais notória, nomeadamente no reabastecimento de combustível assim como nas HV executadas.

Quadro 5 – Apoio prestado pela FA no âmbito do DECIF

Tarefas	Missões de coordenação de meios aéreos, reconhecimento, vigilância, transporte aéreo de pessoal e equipamentos de combate a incêndios				Apoio às operações de Meios Aéreos	Apoio Específico	Reabastecimentos
Meios	Allouette III	EH-101	C-295	C-130	CMA	MR	Combustível
Ano	Hora Voo				N.º Solicitações Realizadas		Litros
2012	50:17	0:00	4:67	8:67	4	2	105.625
2013	110:33	0:00	6,58	0:00	4	1	353.342
2014	0:00	0:00	0:00	0:00	1	0	1.210
2015	4:15	1:33	0:00	0:00	1	0	2.490
2016	0:00	0:00	25:58	8:92	1	2	419.085

Fonte: Adaptado a partir de Lavado (2017).

4.2. Avaliação da eficiência dos meios empregues

No que diz respeito à avaliação da eficiência do emprego dos meios aéreos Cruz (2017), atual diretor da revista Mais Alto, destaca a velocidade, o alcance, o poder de manobra e a mobilidade como características e capacidades excecionais. Estas permitem suprimir os efeitos de uma calamidade, através de uma resposta rápida e flexível, destacando ainda que os meios aéreos disponibilizados divergem consoante a natureza dos riscos e da missão necessária (reconhecimento, vigilância, transporte). Por sua vez, Pereira (2017), Chefe da Divisão de Operações do EMFA, reforça as características do poder aéreo face à eficiência mencionando que "a FA tem rapidez para aceder à zona afetada através da velocidade permitida pelos meios aéreos, é destacável na medida em que pode constituir uma unidade avançada de logística (apoio médico, refeições, entre outros) e capacidade para assumir o comando e controlo das operações aéreas, em situações de catástrofe, podendo coordenar todas as operações através dos seus recursos normais ou mesmo através de comunicações táticas". Defende ainda que o conhecimento é "o melhor contributo pois a relativamente às operações aéreas, ao nível do planeamento e comando e controlo, e meios aéreos é vasta e eficiente, única no nosso país pelo que os ganhos de eficiência são totais". Lavado (2017) destaca a FA pelas mesmas características reforçando a sua eficiência com o cumprimento cabal e com sucesso das missões nas quais é solicitada a colaborar. Todos os entrevistados são unânimes na defesa de que a eficiência da FA na construção da resiliência, contribui inequivocamente para a Segurança Nacional.

Por sua vez, e em relação à eficiência do uso das MR, Marques (2017), oficial da Direção de Infraestruturas da FA com grande experiência no empenhamento das MR da FA, defende que estas contribuem inequivocamente para a "salvaguarda e segurança do património nacional futuro, nomeadamente o humano, o económico e ambiental". Nesse sentido, e na capacidade sobrante dos meios, Marques defende ainda que a proteção das populações assim como os seus bens são garantidos através da "criação de acessos, desmatações, limpezas, perímetros de segurança, contenção e rescaldos de incêndios florestais".

4.3. A perceção da Força Aérea sobre o seu contributo

Sobre a perceção do contributo da FA as respostas dos entrevistados foram simultaneamente divergentes e concorrentes. Divergentes face à perspetiva da audiência a que se referiam e concorrentes pois as suas conclusões são similares.

Assim, no que respeita à perceção sobre a liderança, Pereira (2017) considera que hoje há maior consciência sobre a participação da FA em missões de natureza civil e de apoio ao bem-estar das populações; já no que diz respeito aos militares que desempenham funções operacionais, Cruz (2017) refere que a consciência é total sendo que a sua motivação e orgulho no desempenho dessa tipologia de missões é completa. Simões (2017) menciona que a capacidade de "compromisso, interoperabilidade, coordenação e articulação de meios" permitem que a FA seja reconhecida por todas as entidades, salientando uma perceção do exterior. Por sua vez, Marques (2017) indica que o pessoal envolvido na manobra das MR é consciente do resultado e importância da sua participação neste tipo de missões de apoio.

4.4. Perspetivas para o futuro

No que diz respeito às capacidades operacionais, as perspetivas para o futuro são otimistas. Relativamente ao empenhamento dos meios aéreos, Pereira (2017) prevê que a FA possibilite missões de vigilância e deteção de incêndios através de veículos aéreos não tripulados (UAV), que implicará menos recursos humanos e financeiros, perspetivando-se uma antecipação no processo de socorro e maior custo-benefício do uso dos meios.

Sobre as capacidades humanas há que relevar o conhecimento nos domínios do NRBQ e do combate a incêndios a aeronaves, amplamente defendidas por Simões (2017) e Batista (2017), respetivamente. Sabendo que a educação é um fator que auxilia a promoção do desenvolvimento e da resiliência, o futuro constrói-se com coesão para que se valorize e potencie as pessoas (Rosa, 2016). Nesse sentido, é consensual entre os entrevistados que o ativo intangível que é o conhecimento pode ser reconhecido, como menciona Lavado (2017), como uma capacidade que a FA, face à sua dispersão geográfica, pode disponibilizar junto da população civil no sentido de desenvolver capacidades individuais. Mais e melhor educação para o cidadão saber fazer e saber agir é fundamental defendendo Batista (2017) que a especialidade OPSAS, ao nível das Unidades, pode contribuir para a edificação dessa capacidade individual e comunitária através de ações de sensibilização

4.5. O produto da Força Aérea como ativo intangível nacional

As características do poder aéreo constituem a FA como uma capacidade cujo produto se projeta para além de meros dados quantitativos. O emprego eficiente dos seus meios nas missões de apoio que lhe são solicitadas, nomeadamente pela ANPC, traduz, indubitavelmente, ativos intangíveis nacionais como os da segurança, da proteção e da confiança coletivas.

A salvaguarda da garantia da Segurança (Humana) verifica-se através das missões de interesse público que efetua, a resiliência desenvolve-se com a prontidão dos seus meios, potenciando um sentimento de confiança da sociedade civil, e o sentimento de proteção resulta da sua capacidade em intervir em todos os objetivos estratégicos nacionais, na dimensão que lhe é cometida. A validação de todos os indicadores em estudo permite teorizar que a FA é um instrumento que valoriza o potencial estratégico nacional porquanto garante ativos fundamentais num Estado de direito democrático.

Neste sentido, para a resposta à QD3 "A FA é um meio eficiente no apoio à ANPC?" conclui-se que a FA colabora eficientemente com a ANPC em planos distintos, nomeadamente através da participação em simulacros e exercícios, do emprego de meios aéreos, da disponibilização de MR, de CMA, de ZRRINT e do ativo intangível que é o conhecimento. Esta validação é factual e simultaneamente demonstrada pelos indicadores qualitativos e pela análise das entrevistas efetuadas.

O apoio da FA à ANPC desenvolve, por um lado, as capacidades de resiliência e a garantia da segurança e bem-estar das populações e, por outro, a Segurança Nacional como um todo. Deste modo, é possível validar positivamente a QC proposta: "A FA contribui para a melhoria da qualidade de vida dos portugueses através da sua participação em missões de apoio a ações da Proteção Civil?", permitindo teorizar que a FA é um instrumento eficiente e que valoriza o potencial estratégico nacional.

Conclusões

A concretização de missões de interesse público pela FA, como as de apoio a ações de Proteção Civil, traduz uma consciência nacional estratégica sobre a relevância do uso dos meios militares ao serviço da garantia da segurança e bem-estar das populações. Esta consciência permite legitimar a importância da FA para a pertinência do comprometimento das suas capacidades ao serviço da resiliência.

A presente investigação centrou-se na QC "A FA contribui para a melhoria da qualidade de vida dos portugueses através da participação em missões de apoio a ações de Proteção Civil?" sendo que foram desenvolvidas três QD que foram analisadas nos diversos capítulos do corpo da investigação.

No primeiro capítulo demonstrou-se que a investigação foi edificada sob a égide das ciências militares tendo por base um raciocínio indutivo, com vista à formulação de uma teoria. Para o efeito, observaram-se factos particulares através de uma estratégia qualitativa

baseada em análises interpretativas, privilegiando-se o estudo de caso cujos dados recolhidos se consubstanciaram na análise documental e em entrevistas.

No segundo capítulo tratou-se o conceito de segurança tendo em consideração que os fenómenos políticos, diplomáticos, sociais e económicos dos últimos dezasseis anos tiveram um efeito multiplicador na sua dinâmica. A sociedade atual caracteriza-se pelo alcance global dos riscos e ameaças que são de origem diversa: da natureza, do homem ou de ambos. Por conseguinte, a garantia da segurança tornou-se um dos objetivos fundamentais do Estado. Este capítulo explorou um objetivo específico que tratava de identificar as ameaças e riscos, sendo que permitiu compreender a efetiva consciência nacional através dos respetivos instrumentos legais. Neste sentido, e sob a ótica da *safety*, o capítulo um permitiu dar resposta à QD1 "A FA tem responsabilidades no domínio da Segurança Nacional?" visto que foram validadas todas as variáveis designadamente as respeitantes à identificação dos riscos e ameaças, e da implícita e consequente necessidade de dirimir as suas consequências, e da identificação do quadro legal e normativo. Do exposto, conclui-se que a FA tem inegavelmente responsabilidades no domínio da segurança visto que a sua missão também passa pela garantia do bem-estar da população através da afetação imposta pela consciência estratégica nacional dos seus meios em missões de apoio a ações da Proteção Civil.

Por sua vez, no terceiro capítulo, demonstrou-se que o cumprimento de missões de interesse público pela FA contribui para o desenvolvimento e garantia da resiliência nacional na medida em que possibilita ao cidadão a recuperação de um estado de fragilidade para um estado de rotina, através da utilização dos seus meios. Este capítulo explorou dois objetivos específicos: o primeiro tratou de enunciar quais os objetivos estratégicos para a diminuição do ambiente de risco e a garantia da resiliência; o segundo tratou de identificar a FA como ator para a consecução desses objetivos estratégicos. Para o primeiro verificou-se que o desiderato passa pelo desenvolvimento de capacidades integradas e, para o segundo, pela identificação das missões de interesse público executadas pela FA. Neste sentido, o capítulo dois permitiu dar resposta à QD2 "A FA intervém na garantia da Segurança Humana?" pois concluiu-se, através da validação integral das variáveis em estudo e dos objetivos específicos enunciados, que a FA desenvolve um conjunto de missões de interesse público em áreas tão distintas como o combate à criminalidade e ao tráfico internacional de estupefacientes, a vigilância marítima, a monitorização e controlo do espaço marítimo, o controlo e combate à poluição, busca e salvamento, o transporte de órgãos, as evacuações sanitárias, as evacuações a navios e a colaboração com a ANPC, garantindo o desenvolvimento de um sentimento de segurança e proteção, assim como a agilidade na resposta ao um evento crítico, de qualquer natureza.

O quarto capítulo analisou o estudo de caso relativo à participação da FA em missões de apoio a ações de Proteção Civil. Este capítulo posicionou-se no objetivo principal e em dois objetivos secundários: a identificação dos meios da FA empregues nas missões de apoio a ações de Proteção Civil, assim como a avaliação da sua eficiência. O estudo

permitiu dar resposta à QD3 "A FA é um meio eficiente no apoio à Proteção Civil?" na medida em que se concluiu que a FA colabora com eficiência em áreas tão distintas como a participação em simulacros e exercícios, o emprego de meios aéreos, a disponibilização de MR, a disponibilização de CMA e ZRRINT e a partilha do ativo intangível que é o conhecimento. Esta validação é factual e simultaneamente demonstrada pelos indicadores qualitativos e pela análise das entrevistas efetuadas, sustentando a posição epistemológica interpretativista adotada pelo investigador. Nesse âmbito, conclui-se que o seu apoio proporciona inequivocamente a mitigação dos efeitos decorrentes de eventos severos como acidentes graves, catástrofes e/ou calamidades permitindo uma resposta positiva à QC "A FA contribui para a melhoria da qualidade de vida dos portugueses através da sua participação em missões de apoio a ações da Proteção Civil?".

Analisados os factos relativos à Segurança Humana e à *safety*, às missões de interesse público como contributo para a resiliência nacional, ao emprego dos meios da FA nas missões de apoio a ações de Proteção Civil, pode-se formular uma teoria. Deste modo, e considerando a dinâmica sobre a garantia da melhoria da qualidade de vida dos portugueses, a realidade deve ser vista como um sistema dinâmico cujas variáveis interdependentes como a segurança, a *safety*, a utilização racional e eficiente dos recursos, o duplo uso dos meios, o valor de cada comunidade local para o todo Nação, orientam a estratégia nacional para que a FA colabore e contribua para estes desideratos do Estado. Para além deste racional é ainda importante destacar dois fatores: caraterísticas e potencialidades dos meios aéreos e ativo humano. A velocidade e o alcance dos meios empregues assim como a motivação e orgulho dos militares pela causa humanitária, são igualmente fatores de relevo que contribuem para o sucesso das missões. Por conseguinte, foi possível teorizar que o emprego dos meios da FA traduz ativos intangíveis nacionais como a segurança, a proteção e a confiança através do cumprimento eficiente das missões de apoio que lhe são solicitadas, designadamente as de apoio à Proteção Civil, pelo que o seu produto valoriza o potencial estratégico nacional.

Os contributos que esta investigação ambicionou foram o desenvolvimento de uma *organizational self-awareness* sobre os ativos intangíveis nacionais que a FA produz através da sua participação em missões de apoio a ações da Proteção Civil; a promoção junto da comunidade académica de um documento relevante que proporcione conhecimento explícito sobre os meios da FA empregues e a sua eficiência ao serviço da Proteção Civil; destacar o conhecimento e a utilidade da FA como instrumento para a estratégia de Segurança e Defesa Nacional. Com a identificação e avaliação dos meios da FA nas missões de apoio a ações de Proteção Civil, pode concluir-se que os contributos foram atingidos.

As recomendações sobre esta temática prendem-se com a necessária divulgação institucional, interna e externa, das missões de apoio a ações de Proteção Civil realizadas, como um ativo de interesse público. A divulgação reveste-se na forma de artigos na Revista Mais Alto, na página da Intranet e Internet do EMFA, numa clara demonstração da afetação dos meios (aéreos, materiais e humanos), assim como a sua demonstração no Anuário da FA e no Relatório Anual de Atividades, valorizando o contributo de todos.

O desenvolvimento deste estudo foi sujeito a alguns constrangimentos no que diz respeito às fontes bibliográficas com classificação documental. Na medida em que se pretendeu manter o estudo como fonte aberta, os documentos militares estruturantes que sustêm a participação da FA só puderam ser enunciados. No entanto, considerando as fontes abertas como o veiculado nos documentos da ANPC, foi possível definir variáveis auditáveis e quantificáveis.

Relativamente a pesquisas futuras neste domínio, há um conjunto de questões que poderão ser exploradas nomeadamente sobre a importância do comando e controlo para as operações aéreas no apoio ao combate a incêndios e qual o contributo que a FA poderia facultar; qual o contributo efetivo que a FA confere aos Serviços Regionais de Proteção Civil dos Açores e da Madeira; que tipo de investimento deveria ser efetuado junto dos sistemas de armas da FA para participar diretamente no combate aos incêndios.

Por todos os factos expostos, conclui-se que a FA é um importante ativo na cadeia de valor para a garantia da *safety* nacional, ou seja, para a melhoria das condições de vida das populações, através da sua eficiente participação em missões de apoio a ações da Proteção Civil, ao abrigo do lema "à mais pequena solicitação garantindo Portugal".

Referências bibliográficas

Amaro, A., 2008. Segurança Humana e Proteção Civil na Sociedade do Risco: A Crise do Modelo Estatocêntrico na(s) Segurança(s). *Territorium*, 15. pp. 83-94.

Assembleia da República, 2005. *Constituição da Republica Portuguesa*. Coimbra: Almedina.

Assembleia da República, 2006. *Lei de Bases da Proteção Civil* (Lei n.º 27/2006 de 03 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro e pela lei n.º 80/2015 de 03 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009a. *Lei de Defesa Nacional* (Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009b. *Lei das Bases da Organização das Forças Armadas* (Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de julho alterada pela Lei Orgânica 6/2014 de 1 de setembro). Lisboa: Diário da República.

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2009. *Manual Operacional – Emprego dos Meios Aéreos em Operações de Proteção Civil*. [Em linha] Carnaxide: ANPC. Disponível em: www.prociv.pt, [Consult. em 12 de fevereiro de 2017].

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010. *Diretiva Operacional Nacional n.º 3 de 2010, relativa ao Dispositivo Integrado de Operações Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico*. [Em linha] Carnaxide: ANPC. Disponível em: <www.prociv.pt>, [Consult. em 12 de fevereiro de 2017].

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2016. *Diretiva Operacional Nacional n.º 2 de 2016, relativa ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais*. [Em linha]

Carnaxide: ANPC. Disponível em: www.prociv.pt, [Consult. em 12 de fevereiro de 2017].

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017. *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*. [Em linha] Carnaxide: ANPC. Disponível em: <www.prociv.pt>, [Consult. em 25 de maio de 2017].

Batista, L., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Entrevistado por Susana Marques [Presencialmente]. Lisboa, 06 de janeiro de 2017.

Bell, J., 1997. *Como Realizar um Projeto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

Carvalho, J., 2009. Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas. In: Faculdade de Letras de Lisboa, *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. Faculdade de Letras de Lisboa, 28 de maio de 2009. Lisboa: Revista Segurança e Defesa.

Clemente, P., 2015. *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI.

Cruz, A., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Entrevistado por Susana Marques [Presencialmente]. Lisboa, 16 de janeiro de 2017.

Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril), Lisboa: Diário da República.

Conselho de Ministros, 2014. *Lei Orgânica da Força Aérea* (Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

Duarte, F., 2015. Sociedade de Risco. In: Gouveia, J. e Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina. pp. 451-453.

Escorrega, L., 2009. A Segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. *Revista Militar*, 8/9 – agosto/setembro. [em linha] Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/499>, [Consult. em 26 de janeiro de 2017].

Estado-Maior da Força Aérea, 2013. *Relatório Anual de Atividades 2012*, Lisboa: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2014. *Relatório Anual de Atividades 2013*, Lisboa: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2015. *Relatório Anual de Atividades 2014*, Lisboa: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2015. À mais pequena solicitação garantindo Portugal. [Em linha] Lisboa: EMFA. Disponível em: <http://www.emfa.pt/www/noticia-913>, [Consult. em 07 de janeiro de 2017].

Estado-Maior da Força Aérea, 2016a. *Participação da Força Aérea em Ações de Proteção Civil* - DIR 07/16. Lisboa: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2016b. *Relatório Anual de Atividades 2015*, Lisboa: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2017. *Relatório Anual de Atividades 2016*, Lisboa: EMFA.

Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2016. *Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil* - DIROP 04/16. Lisboa: EMGFA.

Feiteira, A., 2016. Tendências das Ameaças Globais - Ordem Jurídica Internacional e Intelligence. In Borges, J. e Rodrigues, T., Ed. 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Lisboa: Fronteira do Caos.

Flick, U., 2013. *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.

Franco, J., 2014. *O produto da Força Aérea*. Tese de dissertação de Mestrado em Aeronáutica Militar, na especialidade de Piloto-Aviador. AFA: Sintra.

Franco, J., 2016. O produto da Força Aérea. *Revista Mais Alto*, 419, pp. 27-34.

Garcia, F., 2010. *Da Guerra e da Estratégia. A nova polemologia*. Lisboa: Prefácio.

Garcia, F., 2015. Defesa Nacional. In Gouveia, J. e Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina. pp. 99-101.

Gouveia, J., 2012. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J., 2015a. Direito Constitucional da Segurança. In Gouveia, J. e Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina. pp. 131-136.

Gouveia, J., 2015b. Segurança Humana. In Gouveia, J. e Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina. pp. 418-422.

Henriques, J., 2009. *O Dispositivo e as Capacidades das Forças Armadas na Resposta a Situações de Crise Decorrentes de Catástrofe ou Calamidade Pública*. Trabalho de investigação individual do Curso de Promoção a Oficial General. IESM: Lisboa.

Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, 2016. *9º Relatório Provisório de Incêndios Florestais – 2016, 01 de janeiro a 15 de outubro*. [pdf] Lisboa: ICNF. Disponível em: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if/2016>, [Consult. em 17 de dezembro de 2017].

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Cadernos do IESM, 8. Lisboa: IESM.

Lavado, J., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Entrevistado por Susana Marques [Presencialmente]. Oeiras, 09 de janeiro de 2017.

Leandro, J., 2007. O Estado, o Cidadão e a Segurança. Novas soluções para um novo paradigma. *Segurança e Defesa*, fevereiro, pp. 12-19.

Magalhães, J. & Faria, L., 2014. Stress e Resiliência - como transformar adversidades em respostas positivas. In: Balanceiro, J., Palma, P. e Lopes, M., ed. 2014. *Psicologia para não psicólogos*. Lisboa: Editora RH. pp. 159-178.

Marques, J., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Entrevistado por Susana Marques [e-Mail]. Lisboa, 23 de janeiro de 2017.

Mateus, J., 2014. *O Exército Português nas Operações de Apoio Civil*. Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada. AM: Lisboa.

Ministério da Administração Interna, 2013. *Relatório Anual de Segurança Interna 2012*, Lisboa: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna 2013*, Lisboa: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2015. *Relatório Anual de Segurança Interna 2014*, Lisboa: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2016. *Relatório Anual de Segurança Interna 2015*, Lisboa: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2017. *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*, Lisboa: MAI.

Moreira, A., 2014. O Conceito Estratégico Nacional. In: Barroso, L. e Escorrega, L., 2014. *Estudos de homenagem Abel Cabral Couto*. Lisboa: IESM. pp. 335-340.

Moreira, C., 1994. *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa: ISCSP.

Palma, J., 2011. O papel das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal. *Cadernos Navais*, nº 38 julho, p. 44.

Pereira, J., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Entrevistado por Susana Marques [Presencialmente]. Lisboa, 20 de janeiro de 2017.

Pinto, M., 2015. *Perspetivas para uma Sociologia da Ação*. Lisboa: Fronteira do Caos Editores.

Rainha, J., 2013. *Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual*. Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2012/2013. IESM: Lisboa.

Ramalhete, J., 2010. *As Forças Armadas e a Proteção Civil no âmbito nacional e regional*. Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2009/2010. IESM: Lisboa.

Reboredo, N., 2010. *A evolução do conceito de Segurança e as implicações nas Operações Militares no Séc. XXI*. Trabalho de Investigação Individual do CPOSM 2009/2010. IESM: Lisboa.

Rosa, M., 2016. O futuro constrói-se com mais e melhor educação. *Jornal Público*, [Em linha]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/09/05/sociedade/noticia/o-futuro-constroise-com-mais-e-melhor-educacao-1743164>, [Consult. em 29 de janeiro de 2017).

Sampaio, J., 2016. Discurso de agradecimento por ocasião da atribuição do Prémio Nelson Mandela. Jornal de Negócios, [Em linha]. Disponível em: <http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/jorge_sampaio_recebe_premio_nelson_mandela> [Consult. em 29 de janeiro de 2017].

Santos, B., 2010. *Um discurso sobre as ciências*. Lisboa: Edições Afrontamento.

Santos, L., 2016. *A Guerra no Meio de Nós, A Realidade dos Conflitos do Século XXI*. Lisboa: Clube do Autor.

Simões, A., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Entrevistado por Susana Marques [e-Mail]. Lisboa, 12 de janeiro de 2017.

Viana, V., 2003. *O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas*. Trabalho individual de longa duração do Curso superior de Comando e Direção. IAEM: Lisboa.

Viana, V., 2014. Reflexões sobre o conceito estratégico nacional e sua implementação. In: Barroso, L. e Escorrega, L., 2014. *Estudos de homenagem Abel Cabral Couto*. Lisboa: IESM. pp. 367-384.

Article received in August 2017 and accepted for publication in October 2017

THE PARTICIPATION OF THE PORTUGUESE AIR FORCE CIVIL SUPPORT MISSIONS (2012-2016)[1]

A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA EM MISSÕES DE APOIO À PROTEÇÃO CIVIL (2012-2016)

Susana Cristina Ferreira Marques
Captain (Personnel and Administrative Support Specialist) in the Portuguese Air Force
Licentiate degree (pre-Bologna process) in Management and Public Administration - Faculdade Técnica de Lisboa (Technical University of Lisbon)
Deputy Head of the Posts Department of the Air Force Directorate of Personnel
2614-506 Amadora
scmarques@emfa.pt

Abstract

This paper falls within the field of military science and examines the use of Air Force capabilities in Civil Support missions.

The paper's main objective is to identify the assets involved in the accomplishment of Civil Support Missions, under the larger scope of Public Interest Missions, and its specific objectives consist of: recognising the threat and risk environment, identifying the type of support missions performed, and assessing the dual use of Air Force capabilities in this type of support missions.

The research adopted a methodology based on a constructivist ontological orientation and an interpretivist epistemological view wherein specific facts are observed through a qualitative lens.

The model of analysis and the conceptual dimension were developed by examining the legal and normative framework in force, using an inductive reasoning strategy to construct a theory.

It was concluded that the Air Force effectively contributes to accomplish the national objectives through its involvement in Civil Support Missions.

Keywords: National Security, Resilience, Portuguese Air Force, Civil Protection, Dual Use.

How to cite this paper: Marques, S., 2017. The participation of the Portuguese Air Force civil support missions (2012-2016). *Revista de Ciências Militares*, November, V(2), pp. 419-443.
Available at: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

[1] Article based on from the individual research project undertaken in the Flag Officers Course of 2016 2017. The defence took place in July 2017 at the Military University Institute.

Resumo

A presente investigação é edificada sob a égide das ciências militares e o seu objeto de análise versa sobre a participação da Força Aérea Portuguesa em missões no âmbito da Proteção Civil.

Inserido no tema das missões de interesse público, o objetivo geral desta investigação é identificar e avaliar a eficiência dos meios da Força Aérea Portuguesa empregues na prossecução das missões de apoio a ações de Proteção Civil. Por sua vez, os objetivos específicos consistem em reconhecer as ameaças e o ambiente de risco, identificar os contributos no apoio à Proteção Civil, identificar os meios empregues e a eficiência das suas capacidades nesta tipologia de missões de apoio.

No domínio metodológico, com base numa orientação ontológica construtivista e numa posição epistemológica interpretativista, observam-se factos particulares através de uma estratégia qualitativa.

O modelo de análise desenvolvido alicerça-se através da análise documental, assim como na dimensão concetual e em entrevistas, com base num raciocínio indutivo, tendo em vista a formulação de uma teoria.

O resultado deste estudo valida o contributo eficiente da Força Aérea para a garantia dos objetivos do Estado, como a segurança e o bem-estar, através da sua participação em missões de apoio a ações de Proteção Civil.

Palavras-chave: *Segurança Nacional, Resiliência, Proteção Civil, Força Aérea Portuguesa, Duplo Uso.*

Introduction

The Constitution of the Portuguese Republic (CPR) determines, under Article 27(1), that "Everyone has the right to freedom and security" (AR, 2005), and, because those rights are one of the fundamental pillars of the State (Feiteira, 2016, p. 283), they should recognised by establishing appropriate strategies and capabilities.

In a globalised world where unpredictability and lack of control are major aspects of contemporary societies (Duarte, 2015, p. 451), Civil Protection is a decisive tool to safeguard people and goods. It is, therefore, a guarantee of National Security.

Article 9(d) of the CPR states that promoting "the people's well-being and quality of life and real equality between the Portuguese" (AR, 2005) is a fundamental task of the State. As a result, and because the well-being of the population is a fundamental pillar of the State, the Civil Protection authority aims to prevent, mitigate, and manage risks and assist in restoring normalcy (AR, 2006, Art. 4(1)), directly contributing to the first objective and helping to build resilience.

The Portuguese Air Force (PoAF) inherently functions as a Civil Protection agent (AR, 2006, Art. 46(1)(c)) integrated in the Civil Protection system. However, the abstract way in which citizens perceive the Air Force's involvement in this type of missions means that a paradigm shift is needed. Thus, it is imperative that we examine the involvement of the Portuguese Air Force in public interest missions by making this topic our object of study.

With regard to its geographical scope and functional aspects, this study assesses the PoAF's involvement in missions carried out in mainland Portugal, within the framework of cooperation with the National Civil Protection Authority (ANPC), the body responsible for coordinating the available resources. As for its time-frame, this investigation covers the period between 2012 and 2016, during which serious large-scale events occurred.

Within the topic of public interest missions, the general objective of this paper is to identify the assets available and to assess their effectiveness in Civil Support missions. Accomplishing this objective requires developing a theory that provides a general view on the effectiveness of the PoAF in building National Security and resilience as objectives of the State. In turn, the specific objectives of this investigation, which were drawn from the general objective, are:

- to identify the threat and risk environment;
- to recognise the PoAF as an actor in the accomplishment of the State's strategic objectives;
- to identify the type of Civil Support Missions performed by the PoAF;
- to identify the PoAF assets used in those Civil Support Missions;
- to evaluate the effectiveness of the PoAF assets employed Civil Support Missions;

In order to ascertain the facts, this investigation posed the following research question (RQ): Does the PoAF improve the quality of life of Portuguese citizens by participating in Civil Support missions?

The following subsidiary questions (SQ) were posed to help answer the above question:

- SQ1: Does the PoAF have National Security responsibilities?
- SQ2: Is the PoAF involved in guaranteeing Human Security?
- SQ3: Is the PoAF's support to the Civil Protection Authority efficient?

The research used the inductive approach associated with a qualitative strategy. The research design was based on the case study method, and the data collection instruments used were a document review, which covered primary open sources, and interviews.

The paper is divided into five chapters. The first chapter presents the research motives and a review of the literature, and introduces the model of analysis, the methodological framework, and the data collection and processing techniques. The chapter ends by stressing the importance of the topic, the expected contributions of the paper, and its target audience.

The second chapter presents the global risks and threats and how they relate to the national context, identifying the current legal and normative framework that demonstrates

the country's strategic awareness of the current volatile environment. This chapter concludes with a synthesis that answers SQ1.

The third chapter aims to ascertain how the dual use of the PoAF capabilities contributes to the well-being of the populations and, as a result, guarantees the country's resilience. These contributions are illustrated by the public interest missions in which the PoAF is involved and the respective operational commitments. The chapter concludes with a synthesis that answers SQ2.

The fourth chapter presents the results of the case study. To that end, a qualitative analysis of the interviews conducted with the PoAF and the ANPC was carried out. Next, a theory was formulated based on the results. The chapter assesses the interviews and the theory presented to answer SQ3 and the RQ.

The conclusion summarises the general lines of the methodology used in the study and validates the results according to the general and specific objectives, reiterating the answers to the research question and the subsidiary questions. This chapter also states the investigation's contributions to knowledge and proposes future research lines.

1. Thematic research and literature review

> "An elementary question is one that strikes at the deepest core of our individual and collective perplexity with the technical clarity of a slingshot. Rousseau's question was like this; so must ours be".
>
> Santos (2010, p. 8)

This investigation aims to meet the recommendation made by pilot Lt João Franco in his master's thesis, which calls for studies that "raise the awareness of the PoAF military personnel and of the general public regarding the areas of action of the PoAF, its output, and what each person's contributions are" (2014, p. 61). The author concludes that "the Air Force's output goes beyond simply fulfilling its operational mission; there are other activities and processes, (...) and there is a lack of Organizational Self-Awareness" (2014, p. 60). Thus, the aim is to foster a more effective organizational awareness about the influence of the PoAF on the country's intangible assets in the field of security, protection, and trust.

The relevance and importance of this research is also supported by studies in the field of military science. Thus, the analysis of security and the AAFF is supported by the papers: "A Evolução do Conceito de Segurança e as Implicações nas Operações Militares no Séc. XXI" [The Evolution of the Concept of Security and its Implications for 21st century Military Operations"] (Reboredo, 2010) and "O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas" [The concept of expanded security and its impact on the missions and organisation of the Armed Forces] (Viana, 2003). Studies on Civil Protection and the Armed Forces will also be presented: "O Dispositivo e as Capacidades das Forças Armadas na resposta a situações de Crise decorrentes de catástrofe ou Calamidade

Pública" [The Armed Forces Crisis Response Apparatus and Capabilities in situations of disaster or Public Calamity] (Henriques, 2009), "As Forças Armadas e a Proteção Civil no âmbito Nacional e Regional" [The Armed Forces and the Civil Protection service at the National and Regional level] (Ramalhete, 2010), and "O Exército Português nas Operações de Apoio Civil" [The Portuguese Army's Civil Support Operations] (Mateus, 2014). A paper on the dual use of military assets, "Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual" [Armed Forces: Logistical Resources of Dual Interest" (Rainha, 2013), was also analysed.

This research also aims to meet the recommendations of the CEDN, that is, to foster citizens' awareness of the usefulness of the military (CM, 2013). Thus, by showing how the PoAF capabilities are used in Civil Support missions, this paper demonstrates their usefulness outside the traditional pure warfare paradigm.

1.1. Model of Analysis, Strategy, and Research Design

The research question and the subsidiary questions hinge on the key concepts that support the model of analysis, "National Security", "Resilience" and "Dual Use". Due to their complexity, interaction, and interdependence, these concepts are explored throughout the investigation, providing a link between the state-of-the-art and the validation of the variables. The following dimensions encompass the above concepts: safety, public interest missions, and two of the three cycles of Civil Protection: prevention and rescue.

The paper adopts distinct ontological and epistemological positions regarding the object of study. The second and third chapters adopt a constructivist ontological position, since the dynamics associated with social issues and phenomena such as security, safety, and the PoAF as an actor, relate, as Bryman argues, to the interactions between social actors and between them and the surrounding environment (Bryman, 2012 cited in IESM, 2016, p. 18). By identifying the legal and normative framework, it was possible to verify that they are indeed subject to these dynamics because "they are embedded in a social environment that shapes them, and must adapt to its specificities" (Cunha, n.d., cited in Gouveia, 2012, p. 82). On the other hand, the analysis carried out in chapter four is supported by the interpretative epistemological position, which was adopted because the analysis of the interviews inevitably depends on the researcher's subjectivity (Morgan and Smircich, 1980, cited in IESM, 2016, p. 20) to understand the phenomenon under study in all its dimensions.

The research uses an inductive approach to analyse facts that, when combined, allow the researcher to answer the questions posed and construct a theory.

A case study research design was used to narrow the scope of the analysis. According to Bell (1997, pp. 23-24), by using this type of design researchers are able to evaluate a specific organization by highlighting its unique and specific characteristics and by shedding light on the way it interacts with the surrounding environment, allowing them to build a theory. Thus, the study focuses on the PoAF and on its collaboration with the ANPC in mainland Portugal. The researcher's claims about building a theory are based on Flick (2005, pp. 238-239), who

argues that a theory must satisfy criteria such as confirmability, auditability, authenticity, and utilization.

The research used a qualitative approach based mainly on document analysis and interviews. Moreira (1994, p 102) states that although data collection relies on qualitative dimensions, this does not mean that quantitative elements should be avoided, therefore, descriptive and quantitative data have been included to support the qualitative assumptions. This investigation concurs with this position and chapters three and four present quantitative data on the PoAF commitments.

1.2. Data Collection, Analysis, and Processing

Data were collected through a document review and through interviews. With regard to the document review, primary and open national sources were preferred so that all recipients are able to access the results of the research without restrictions. The interviews were semi-structured and were conducted exclusively with military responders chosen for the relevance of their position or for their experience. The responders were Lieutenant General Alfredo Cruz[2], director of the *Mais Alto* magazine; Colonel João Pereira, Head of the Operations Division of the Air Force Staff[3] (EMFA); Colonel Martins Lavado, the representative of the Chief of the General Staff of the Armed Forces (CEMGFA) at the ANCP; Major André Simões, 2nd commander of the Air Force Survival Training Centre[4] (CTSFA); Major Jorge Marques, from the Directorate of Infrastructure[5] (DI); and the Assistance and Aid Systems Operators[6] (OPSAS) Command Chief Master Sergeant, CCM Luís Batista.

With regard to data analysis using a qualitative approach, Moreira (1994, pp. 101103) argues that researchers must have a discerning attitude because establishing relationships between the events under study requires flexibility and involvement on their part. Thus, although the researcher is a member of the PoAF, her approach was to focus the research on measuring the PoAF's effectiveness in civil support missions.

The data obtained from the interviews was processed bearing in mind the main axes of the research. The aim of the researcher is to identify convergent and divergent opinions on the quantified facts and ultimately to draw conclusions from them.

---

[2] Throughout his career, Lieutenant Cruz has served as Commander of the 752 Helicopter Squadron – PUMA, as Azores Operational Commander, and as Air Force Operational Commander, among others.

[3] Among other duties, this Division is responsible for analysing the security context and for defining the requirements of the system of forces and the force posture.

[4] Among other components, the CTSFA includes the Chemical, Radiological, Biological and Nuclear Defence Squadron (CRBNDS), which provides education and training on defence against Nuclear, Radiological, Biological, and Chemical attacks.

[5] The DI is responsible for managing and articulating the PoAF Bulldozers among its various infrastructure projects.

[6] This PoAF specialty provides assistance in preventing and combating fires in aircraft, weapons, facilities, and land, as well as in rescues involving accidents.

2. Security and Safety Awareness in Portugal

> "Unable to adequately manage the unprecedented complexity of the ongoing process of globalisation, this new century is off to a poor start, and in these first years we already witnessed a procession of indiscriminate violence, multiple terror events across the globe, devastating economic and financial crises and social advances that, although desirable, have had the worrying effect of greatly discrediting political action".
>
> Sampaio (2016)

There is no doubt that the national environment is affected by global risks and threats. Having recognised that these risks and threats are diverse, it is crucial to ascertain if the country has the strategic awareness to address their effects and what instruments it has at its disposal. This chapter aims to demonstrate that the PoAF plays an effective role in guaranteeing National Security and the well-being of the population.

2.1. Guaranteeing National Security in the Current Strategic Context

The perception about the current strategic context, which is uncertain and complex, enables the problematization of the concept of National Security. To define the concept, the following questions must be considered: who is being protected, what goods are being protected, what is the intensity of the disturbance, and what are the structures and assets support it (Gouveia, 2015a, p.134). These criteria validate the concept of Security emanated by the National Defence Institute, which defines it as:

> [...] a condition of the Nation which is represented by the permanent assurance of survival in peace and in freedom, guaranteeing its sovereignty, independence, and unity, the integrity of the territory, the collective protection of people, goods, and spiritual values, the normal conduct of the State's tasks, the freedom of political action of the sovereign bodies, and the full functioning of democratic institutions.
>
> Carvalho (2009, p. 16)

Pedro Clemente (2015, p.95) defines Security as the tranquillity resulting from an absence of danger. The author also stresses the importance of distinguishing between the concepts of security and safety. On the one hand, the author mentions that *segurança* has an equivalent in the English term *security*, which means "freedom from fear" (Gouveia, 2013 cited in Clemente, 2015, p. 95); on the other hand, the concept of safety is related to the Civil Protection operations in case of disasters, both natural and caused by human actions.

Despite these different concepts, it is commonly accepted that National Security is the combination of security and safety because ultimately its goal is to guarantee the integrity of people and property.

2.2. The Deterritorialisation of Risks and Threats

The Strategic Concept for National Defence (CEDN) states that the current context stems from unexpected events such as the economic and financial crisis and the emergence of new actors. The document identifies the following variables as risks and threats to global security: transnational terrorism, piracy, transnational crime, the proliferation of weapons of mass destruction, the increasing number of fragile States and civil wars, regional conflicts, cyber terrorism and cybercrime, conflicts over scarce natural resources, natural disasters, and climate change.

The document states that those global risks affect the national context, and mentions that the Portuguese prevention, adaptation, and rapid response (CM, 2013) capabilities to deal with environmental risks and threats should be improved.

Given the admittedly global scope of these risks and threats, which inevitably influences the Portuguese reality, it can be said that there has been a deterritorialisation of threats (Garcia, 2015, p. 100).

This global scope invites the question of who is responsible for guaranteeing National Security. On this matter, General Garcia Leandro argues that:

> [...] security can no longer be taken for granted anywhere in the world, and everyone must work towards it and guarantee it, day after day; a country's Defence cannot remain an isolated entity, and is now only a part of the Greater Security that affects all people, and the issue of large-scale natural disasters must be dealt with very seriously.
>
> Leandro (2007, p. 12).

As for the question of what is the purpose of Defence, General Loureiro dos Santos states that:

> [...] the role of the Armed Forces goes beyond the military defence of the State against the threats to its integrity, usually within the framework of the military alliances in which it participates. They are also the ultimate guarantee of the State's authority, ensuring the functioning of democratic institutions (...), supporting and reinforcing the Civil Protection services in emergencies (...) for which they are specially prepared and trained.
>
> Santos (2016, pp. 157-158)

2.3. Legal Framework for the Involvement of the Air Force in Civil Support Missions

The Portuguese Armed Forces (AAFF) efforts to ensure the people's wellbeing and security must be sustained by a national strategic awareness reflected in a legal and normative framework that sets out the institutional responsibilities of the State and its instruments.

Examining the extensive and explicit legal and normative framework for the role of the Armed Forces in the guarantee of security has led to two conclusions: that a national strategic awareness exists and that the PoAF is an instrument for achieving the objectives of the State.

Thus, under Article 273(2) of the CPR, the national defence policy aims to guarantee "national independence, territorial integrity and the freedom and security of the population from any external aggression or threat" (AR, 2005); at the same time, Article 275(6) establishes that "the Armed Forces may be charged, as laid down by law, with cooperating in civil defense missions, tasks concerning the fulfillment of basic needs and the improvement of people's quality of life" (AR, 2005).

Article 24(1)(f) of the National Defence Law also defines that the Armed Forces "may be charged (...) with cooperating in Civil Support missions and in tasks related to the fulfilment of basic needs and the improvement of people's quality of life" (AR, 2009a).

Article 4(1)(f) of the Basic Organic Law on the Organization of the Armed Forces states that the Armed Forces have the obligation to "collaborate in Civil Support missions and in tasks related to the fulfillment of basic needs and the improvement of people's quality of life" (AR, 2009a).

Thus, the answer to SQ1, "Does the PoAF have National Security responsibilities", is that the State does in fact have strategic awareness of the importance of its military capabilities, which include the PoAF, for the guarantee of National Security, namely through its involvement public interest missions, especially those in support of civil protection activities. Thus, the PoAF has proven responsibilities in the field of security.

3. The Portuguese Air Force in the field of Public Interest

> "Security is the basis upon which the human condition is built; it is the infrastructure of civilization and it is of the utmost importance for the development of all people and every society".
>
> Pinto (2015, p. 216)

The global awareness of risks and threats across all sections of society has irrevocably changed the value of Human Security. This awareness compels societies to develop their capabilities to guarantee and overcome a diverse range of fracturing events.

This chapter assesses the PoAF's involvement in public interest activities by identifying the national strategic objectives that are critical to decrease the risk environment and to guarantee resilience, and by confirming that the PoAF is an actor in the achievement of those objectives. To achieve the first objective, the research will endeavour to validate the dual use of the PoAF capabilities, while the second will be achieved by providing a qualitative description of the missions.

3.1. Human Security and Civil Protection

Human Security gained prominence after World War II, when guaranteeing the people's wellbeing and security began to involve different dimensions, including economic, food, health, environmental, personal, and community security, among others (Gouveia, 2015b, pp.

420-421). Human security aims to protect the vital freedoms of those exposed to threats and risks, enabling them to create systems that guarantee their survival, dignity, and livelihood. Thus, Human Security has two meanings; on the one hand, it relates to public order and the rule of law; on the other, to the social and natural context. Human Security calls "not for only protection, but also for prevention, and aims to empower people to protect themselves in vulnerable situations" (Amaro, 2008, p. 85).

The issue of people being able to "stand on their own" relates to the issue of guaranteeing resilience. Knowing that resilience is a "process through which people face or overcome crisis and adversity, that is, a person's ability to defend themselves and recover from adverse factors or conditions" (Werner & Smith, 1982 cited in Magalhães & Faria, 2014, p. 163), how does the State guarantee resilience? The answer is: through its Civil Protection activities.

Civil Protection is a multidisciplinary activity that focuses on prevention, rescue, and rehabilitation of major accidents and/or catastrophes, and is the responsibility of all actors in society: State actors, non-State actors, and individual citizens.

3.2. The Dual Use of Military Capabilities

Societies today are aware of the threats and risks they face, and fully understand that security is now a fundamental part of their lives. Catastrophes, natural disasters, and crises are a staple of today's society, which is volatile, non-linear, and subject to continuous change. These diverse events have a global scope, making it necessary to answer the questions "how to do it?", "what for?", "against what?", "how?", and "with what means?" (Viana, 2014, p.369). In this "century without a compass" (Moreira, 2014, p. 339), the State must become organised and define objectives to be achieved and a strategy to achieve them. That strategy must be:

> [...] anticipatory and proactive, at its core and in a broad sense, choosing the best way to reach a certain goal with the means available (hard and soft power), playing a dialectical game that involves minimising vulnerabilities , maximising potential, and neutralizing threats.
>
> Garcia (2010)

What is, then, the national strategy in light of the current economic constraints at a national and international level? In fact, a paradigm shift occurred, to which the State was not indifferent, regarding the use of military assets in civil society. Although the accepted concept, dual use, was initially adopted by the Portuguese Navy, the CEDN formalized its use by including it in its strategy to promote the rational and efficient use of resources. Thus, dual use is simply "the employment of AAFF assets in military and non-military public service, combining, in compliance with the constitutional and legal order, military and non-military public service tasks, fostering synergies based on the rationalisation and complementarity of assets and their logistics" (Palma, 2011).

The CEDN expressly states that the military's capabilities are also at the service of Civil Protection and thus serve to guarantee the people's well-being in a dual-use system.

3.3. The Air Force as an Agent of Effective Action

The relationship between society and the PoAF is both systemic and systematic, which means that adapting its structures to requirements that fall outside the scope of military defence is both an imperative and an ongoing effort.

With regard to the missions of the PoAF, they can be said to be intrinsically linked to the national objectives. Articles 1 and 2 of the Organic Law of the PoAF (CM, 2014) state that the Air Force's main mission is "to participate, in an integrated manner, in the military defence of the republic, under the Constitution and the law" as well as, among others, "to collaborate in Civil Support missions and in tasks related to the fulfillment of basic needs and the improvement of the people's quality of life".

The CEDN stresses the need to rationalise and optimise resources by developing integrated civilian and military capabilities, emphasising the importance of dual use.

Therefore, the primary tasks with which the PoAF is charged, in combination with the national permanent and conjunctural objectives raise two issues: one concerns the dual use of military assets in the public interest; the other concerns the guarantee of Human Security as a top priority.

3.3.1. Public Interest Missions carried out by the Air Force

The primary mission of the PoAF is to cooperate in an integrated manner in the military defence of the Republic through air operations and to ensure the defence of the national air space.

The intrinsic characteristics of airpower are crucial for this mission. The characteristics and capabilities of airpower are crucial to the success of the operations, and, in the Annual Activities Report of 2015, the Chief of Staff of the Air Force (CEMFA) states that:

> [...] the current Security and Defence challenges are characterised by their global reach, unpredictability, and asymmetry. Airpower, a contributing factor of National Power, is an ideal means of achieving the national strategic objectives; its characteristics, such as flexibility, range, and speed make the modern Air Force one of the most important tools in a nation's strategy. Likewise, airpower can be applied across the spectrum of public interest missions, serving the public in unique and irreplaceable ways, supporting the populations and safeguarding Human Security.
>
> EMFA (2016b)

In addition to its primary mission, the PoAF carries out other public interest missions that contribute to ensure the people's well-being and security in which air power plays a decisive role.

Thus, the public interest missions carried out by the PoAF are: combating crime and international trafficking in narcotic drugs[7], maritime surveillance[8], monitoring and controlling maritime traffic[9], controlling and combating pollution, search and rescue, transport of organs, medical evacuations, naval evacuations, and collaboration with the ANPC in mainland Portugal.

Therefore, identifying the air assets used in this type of missions will serve to demonstrate that air assets can be deployed in different scenarios and not only in a military environment.

The number of flight hours (FH) logged is also relevant because it shows that achieving the mission requires ground personnel and assets at permanent readiness during the same time-frame.

Thus, Table 1 presents the various types of missions, the assets employed, and the flight hours allocated to each mission.

In addition to the above missions, the PoAF dog teams provide training and administer courses to the *Polícia de Segurança Pública*, the *Guarda Nacional Republicana*, and the Prison Services, and the PoAF also provides support to the Regional Civil Protection Services of the Azores and Madeira.

Therefore, the answer to SQ2, "Is the PoAF involved in guaranteeing Human Security?" is that the PoAF carries out a set of public interest missions of different types, aiming to foster a climate of security and protection and to provide an agile response to any type of critical event.

4. Case Study – The Air Force Civil Support Missions

"Guaranteeing Portugal at the smallest request".
EMFA (2015)

This chapter analyses the PoAF assets used in the Civil Protection cycles and assesses their efficiency. The facts under study will be appraised bearing in mind the operational directives, the qualitative assessment of the assets committed, and the analysis of the interviews.

4.1. Forms of cooperation in the Civil Protection cycle

The Civil Protection services aim to prevent, mitigate, and reduce risks, and to assist in the restoration of normality (AR, 2006, Article 4(1)). Accomplishing these goals involves three action cycles: prevention, relief, and rehabilitation (Amaro, 2008). However, because the PoAF

[7] In close collaboration with the Judiciary Police.

[8] In the control of illegal immigration under the European Patrols Network - EPN and the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders - FRONTEX.

[9] In collaboration with the Directorate General of Natural Resources, Safety and Maritime Services within the framework of project SIFICAP - Integrated System for Surveillance, Monitoring and Control of Fishing Activities.

Table 1 – Public Interest Missions carried out by the PoAF

Public Interest Missions	Aircraft	2012	2013	2014	2015	2016
Fighting crime and international drugs trafficking	P-3C C-295	9 target search missions	92 target search missions	333:00 FH	415:35 FH	278:05 FH
Maritime Surveillance (illegal immigration)	C-295 P-3C	Commitment of C-295 aircraft, a total 463:45 FH within the framework of FRONTEX	Commitment of C-295 aircraft, a total 84 missions and 389:00 FH within the framework of FRONTEX	Commitment of 431:00 FH within the framework of FRONTEX and the EPN	Commitment of 805:40 FH within the framework of FRONTEX and the EPN	Commitment of 765:10 FH, of which 623:45 FH were logged within the framework of FRONTEX and 141:25 FH under the EPN
Monitoring and Controlling Maritime Traffic	P-3C C-295 EH-101	256:20 FH	410:35 FH	281:40 FH	425:00 FH	289:00 FH
Controlling and Combating Pollution	P-3C C-295	Exercises and surveillance	01:00 FH	140:10 FH	359:20 FH	288:15 FH
Search and Rescue	P-3C C-295 EH-101	292:50 FH	372:15 FH	230:25 FH	316:10 FH	298:40 FH
Transport of Organs	C-295 P-3C EH-101 FA-50	46:05 FH	54:20 FH	55:40 FH	68:30 FH	68:05 FH
Medical Evacuations	C-295 EH-101 FA-50	464:20 FH	593:20 FH	484:15 FH	631:20 FH	669:20 FH
Naval Evacuations	P-3C C-295 EH-101	146:30 FH	92:10 FH	187:25 FH	117:20 FH	122:45 FH
ANPC	Allouette III EH-101 C-295 C-130	Support to firefighting operations and 1 flood relief mission in Madeira: 63:50 FH	Support to firefighting operations: 20 missions and 117:00 FH	Support to firefighting operations: 15 missions and 14:10 FH	Support to firefighting operations: 15 missions and 05:50 FH	Support to firefighting operations, including in Madeira: 34:50 FH

Source: Adapted from RASI (2013, 2014, 2015, 2016, 2017) and the PoAF's Annual Statistical Yearbooks (2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

is not involved in the rehabilitation cycle, this case study will only analyse the prevention and relief cycles.

The PoAF's involvement is supported by two directives: Operational Directive no. 4/2016 on the "Participation of the Armed Forces in Civil Protection Actions" issued by the EMGFA (EMGFA, 2016) and Directive no. 7 on the "Participation of the Air Force in Civil Protection Actions" issued by the CEMFA (EMFA, 2016a). With regard to the forms that this collaboration takes, National Operational Directive no. 2 (DON2) on the *Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais* [Special Mechanism to Fight Forest Fires] (DECIF) issued by the ANPC states that the PoAF may be committed in reconnaissance actions, in evaluation actions, and in the coordination of air assets whenever the circumstances require it, depending on the availability and priority of employment of these military assets (ANPC, 2016). Operational Directive no. 3 (DON3), issued by the same Authority, states that, in case of chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) incidents, the PoAF may cooperate in Civil Protection operations by providing reconnaissance, detection, and monitoring; by collecting radiological and chemical samples; by issuing forecast, warning, and manual reports; and by assisting in the collective decontamination of personnel and equipment (ANPC, 2010).

4.1.1. Prevention

The PoAF participates in the prevention cycle by conducting joint drills and exercises with the ANPC and with other entities, at the national, district, and municipal levels.

Table 2 lists the Prevention exercises in which the CBRN PoAF team participated during the time frame under study.

Table 2 – Air Force CBRN Teams

Year	Drills/Exercises	Type
(usually annual)	CELULEX	joint exercise to ensure operational proficiency
2012	Radiological Emergencies	joint exercise on the handling of radioactive sources
2013	ConvEx 2013	joint exercise on the handling of chemical agents
2016	DIM RAD Teams	joint exercise on the handling of radioactive sources

Key: DIM RAD – Detection, Identification, and Monitoring of Radiological materials

Source: Adapted from Simões (2017) and Lavado (2017).

With regard to CBRN, Lavado (2017), the CEMGFA representative at the ANPC, states that the PoAF's "knowledge and operational capabilities make it a crucial instrument to build the national capacity", working in close cooperation and coordination with civil entities and providing full support to the ANPC. In order to legitimise this capacity, Simões (2017), 2nd commander of the PoAF Survival and Training Center, states that the PoAF's "technical maturity", which is sustained by its widely recognised expertise, enables it to perform any mission. Simões also stresses that this "expertise in the air environment distinguishes it from other national entities".

Table 3 lists the exercises where the Rescue Squadrons of the PoAF Units were involved.

Table 3 – Rescue Squadrons of the Air Force Units

Year	Drills/Exercises	Type
2013	Air Base 11:	joint full-scale emergency exercise
2015	Air Base 5	joint exercise on a forest fire caused by an accident with an F-16 aircraft
2016 (April)	Air Base 6	joint exercise on an accident with an EH-101 aircraft
2016 (December)	Air Base 11	joint full-scale emergency exercise

Source: Adapted from Batista (2017) e Lavado (2017).

With regard to the participation in drills through the Rescue Squadrons of the PoAF Units, Batista (2017), Command Chief Master Sergeant of the Assistance and Aid Systems Operators (OPSAS), highlights that the "specialised technical knowledge of these teams in the air environment is relevant for civilian operations and is highly valued and recognised".

4.1.2. Rescue

According to the Annual Internal Security Reports (RASI) of 20122016, the PoAF is more heavily involved in the rescue cycle, especially in providing assistance to the DECIF in the Charlie phase[10]. Since firefighting support commitments, as mentioned by Lavado (2017), inevitably depend on the size, impact, and severity of events, identifying the number of occurrences and the burned area in mainland Portugal is relevant for this study. Thus, it can be firmly stated that the requests for collaboration increase or decrease depending on the severity of the occurrences, which can be seen in the total burned area. During this period, the worst years in terms of total burned area 2012, 2013, and 2016, as Table 4 shows.

[10] Every year between July and September.

Table 4 – Number of occurrences and total burned area in mainland Portugal

Year	Occurrences (no.) (1 January - 15 October)			Reignitions (no.)	Burned area (ha)		
	Brush fires (Area <1ha)	Forest fires	Total		Settlements	Woodland	Total
2012	16 611	4 393	21 004	1 855	48 094	62 085	110 179
2013	14 819	3 525	18 344	2 241	54 856	94 620	149 476
2014	5 806	1 035	6 841	276	8 657	10 831	19 488
2015	12 081	3 247	15 328	1396	23 639	40 216	63 855
2016	10 402	2 677	13 079	963	85 785	74 705	160 490

Source: ICNF (2016).

The PoAF supports firefighting activities by providing air assets and bulldozers (MR), by supplying fuel to ANPC aircraft, by establishing Air Asset Centres (AAC), and by implementing Zones to Receive International Reinforcements (ZRRINT). Table 5 provides an overview of the PoAF involvement in quantitative terms, listing the assets used to support Civil Protection activities in mainland Portugal.

Table 5 – PoAF support to the DECIF

Tarefas	Missões de coordenação de meios aéreos, reconhecimento, vigilância, transporte aéreo de pessoal e equipamentos de combate a incêndios				Apoio às operações de Meios Aéreos	Apoio Específico	Reabastecimentos
Meios	Allouette III	EH-101	C-295	C-130	CMA	MR	Combustível
Ano	Hora Voo				N.º Solicitações Realizadas		Litros
2012	50:17	0:00	4:67	8:67	4	2	105.625
2013	110:33	0:00	6,58	0:00	4	1	353.342
2014	0:00	0:00	0:00	0:00	1	0	1.210
2015	4:15	1:33	0:00	0:00	1	0	2.490
2016	0:00	0:00	25:58	8:92	1	2	419.085

Source: Adapted from Lavado (2017).

Table 5 shows that there is a causal relationship between the number of occurrences (burned area) and the involvement of the PoAF: in the most significant years (2012, 2013, and 2016) there were more refuelling operations and logged FH.

4.2. Evaluating the efficiency of deployed Air Force assets

With regard to the efficiency of the air assets committed by the Air Force, Cruz (2017), the director of the *Mais Alto* magazine, states that their most salient characteristics and capabilities are speed, reach, manoeuvrability, and mobility. These capabilities enable it to mitigate the effects of disasters through a rapid and flexible response. Cruz also points out that the available air assets vary according to the type of risks and mission (reconnaissance, surveillance, transport). Pereira (2017), Head of the Operations Division of the EMFA, emphasises the efficiency of air power, noting that "the PoAF is able to rapidly access the affected area due to the speed provided by air assets, it is deployable and can be used as an advanced logistics unit (providing medical support, meals, among others), it can command and control air operations in case of disaster, and it can coordinate all operations by using its regular resources or even by providing tactical communications". Pereira also argues that knowledge is the PoAF's "most important contribution because its broad and efficient capabilities in the planning and command and control of air operations and air assets, as well as its unique characteristics in our country, make it fully efficient". Lavado (2017) mentions the same characteristics, reinforcing that the PoAF's efficiency is proven by the way it fully and successfully accomplishes the missions it is called upon to participate in. All respondents unanimously stated that the PoAF's efficiency in building resilience unequivocally contributes to National Security.

On the other hand, with regard to the efficiency of the use of MR, Marques (2017), an officer in the PoAF Directorate of Infrastructure with proven experience in the use of MR, argues that they unambiguously contribute to the "protection and security of the national human, economic, and environmental heritage". Therefore, referring to the assets' surplus capacity, Marques also argues that the PoAF guarantees the protection of people and property by "creating accesses, conducting deforestation and cleaning operations, establishing security perimeters, and assisting in the containment and mop-up phases of forest fires".

4.3. The Air Force's perception of its contributions

When asked about how the PoAF perceives its contributions, the respondents' answers were both convergent and divergent. Divergent from the perspective of the audience to which they referred and convergent because all come to similar conclusions.

Thus, with regard to perceptions about leadership, Pereira (2017) considers that today there is greater awareness about the involvement of the PoAF in civil missions and in missions to support the people's well-being; as for the military personnel with operational duties, Cruz (2017) states that they are fully aware of that involvement, and that they are

highly motivated and proud to take part in this type of mission. Simões (2017) emphasises the external perception, mentioning that, due to its capacity of "commitment, interoperability, coordination, and coordination of assets", the PoAF is widely recognised by all entities. Marques (2017) points out that the personnel involved in MR manoeuvres are aware of the results and importance of their participation in this type of support missions.

4.4. Expectations for the future

In terms of operational capabilities, the prospects are optimistic. With regard to the commitment of air assets, Pereira (2017) foresees that the PoAF will be involved in surveillance and fire detection missions through the use of UAVs, which will entail less human and financial resources, anticipating the rescue process and promoting a more costeffective use of assets.

As for human capabilities, Simões (2017) and Batista (2017) highlight the PoAF's expertise in the field of CBRN and combat to aircraft fires. Because education helps to promote development and resilience, the future must be built with cohesion to enhance and empower people (Rosa, 2016). Thus, all respondents agree that knowledge is an intangible asset that the PoAF, due to its geographical reach, can make available to the civilian population, developing specific capabilities, as Lavado (2017) states. Providing more and better education to citizens so that they know what to do and how to act is crucial, and Batista (2017) argues that the OPSAS specialty, which operates at Unit level, can help build this individual and community capacity through awareness raising activities.

4.5. The Air Force output as a national intangible asset

The characteristics of air power make the PoAF a capability whose output has a wider reach than what can be shown by purely quantitative data. The efficient use of its assets in the support missions it is called upon to participate in, specifically by the ANPC, undoubtedly results in national intangible assets such as security, collective protection, and trust.

The public interest missions carried out by the PoAF guarantee (Human) Security by developing resilience through the readiness of its assets, by fostering a perception of confidence in civil society, and a sense of protection that stems from its ability to contribute, within its sphere of intervention, to the range of national strategic objectives. Having validated all the indicators under study, it can be theorised that the PoAF is an instrument that enhances the national strategic potential because it guarantees crucial assets for the democratic rule of law.

Thus, the answer to SQ3, "Is the PoAF's support to the Civil Protection Authority efficient?" is that the PoAF cooperates efficiently with the ANPC in different ways by participating in drills and exercises and by providing air assets and MR, AAC, and ZRINTR, as well as its intangible asset, that is, knowledge. This conclusion has been validated and demonstrated by the qualitative indicators and by the analysis of the interviews.

The PoAF's support to the ANPC develops resilience and ensures the people's security and well-being, on the one hand, and, on the other, promotes National Security in general.

The RQ "Does the PoAF improve the quality of life of Portuguese citizens by participating in Civil Support missions?" is thus validated, and it can be stated that the PoAF is an efficient instrument that enhances the national strategic potential.

Conclusions

The public interest missions carried out by the PoAF, including its Civil Support missions, are indicative of the country's strategic awareness about the relevance of the use of military assets in ensuring the people's security and well-being. This awareness legitimises the importance of the PoAF and the pertinence of committing its capabilities to foster resilience.

This investigation focused on the RQ "Does the PoAF improve the quality of life of Portuguese citizens by participating in Civil Support missions?" Three SQ were explored and analysed in the chapters of this paper.

The first chapter demonstrated that the investigation was carried out within the scope of military science, based on an inductive reasoning methodology that served to formulate a theory. Thus, specific facts were examined, using a qualitative strategy based on interpretative analysis and a case study design that relied on data collected through a document review and interviews.

The second chapter dealt with the concept of security, bearing in mind the political, diplomatic, social, and economic phenomena of the last sixteen years, which had a multiplier effect on the dynamics of security. Today's societies are characterised by the global scope of risks and threats of various origins: natural, human, or both. Therefore, guaranteeing security has become one of the fundamental objectives of the State. This chapter explored a specific goal, which involved identifying threats and risks to ascertain the extent of the country's awareness through its legal instruments. Thus, from the perspective of safety, chapter one provided an answer to SQ1, "Does the PoAF have National Security responsibilities?" since all variables that relate to the identification of risks and threats, to the implicit need to address their consequences, and to the identification of the legal and regulatory framework were validated. Therefore, it is concluded that the PoAF has unequivocal responsibilities in the field of security because its mission also involves ensuring the people's well-being by using its assets in Civil Support missions, as required by the country's strategic awareness.

The third chapter demonstrated that the PoAF's involvement in public interest missions helps to develop and ensure the national resilience insofar as the use of its assets enables citizens to transition from a state of fragility to a state of normalcy. This chapter explored two specific objectives: the first, to outline the strategic objectives that minimise the risk environment and guarantee resilience; the second, to identify the PoAF's role as an actor in achieving these strategic objectives. Accomplishing the first objective requires developing integrated capabilities, and the second objective is served by identifying the public interest missions carried out by the PoAF. Thus, chapter two provides an answer to SQ2, "Is the PoAF involved in guaranteeing Human Security?" The variables under study and the specific

objectives stated were fully validated, thus, it was concluded that the PoAF undertakes a set of public interest missions in distinct areas such as: the fight against crime and international drug trafficking, maritime surveillance, monitoring and control of maritime traffic, controlling and combating pollution, search and rescue, transport of organs, medical evacuations, naval evacuations, and cooperating with the ANPC, contributing to foster a sense of security and protection, and providing an agile response to any critical event.

The fourth chapter analysed the case study on the participation of the PoAF in Civil Support missions. The chapter focused on the main objective and on two secondary objectives: identifying the PoAF assets used in Civil Support missions, and assessing their efficiency. The case study provided an answer to SQ3, "Is the PoAF's support to the Civil Protection Authority efficient?" It was concluded that the PoAF cooperates efficiently with the ANPC in a diverse range of areas by participating in drills and exercises and by providing air assets and MR, AAC, and ZRINTR, and by sharing its intangible asset, that is, knowledge. This conclusion has been validated and demonstrated by the qualitative indicators and by the analysis of the interviews, which support the interpretative epistemological position adopted by the researcher. Thus, it is concluded that the support provided by the PoAF unequivocally mitigates the effects of severe events such as major accidents, disasters and/or catastrophes, providing a positive answer to the RQ "Does the PoAF improve the quality of life of Portuguese citizens by participating in Civil Support missions?"

Having analysed the facts related to Human Security and safety, to public interest missions as a contributing factor for national resilience, to the use of PoAF assets in Civil Support missions, a theory could then be formulated. Considering the dynamics involved in improving the quality of life of Portuguese citizens, the current context should be seen as a dynamic system whose interdependent variables such as security, safety, the rational and efficient use of resources, the dual use of assets, and the value of each local community to the Nation as a whole serve as a guide for the national strategy, and ensure that the PoAF cooperates and contributes to the requirements of the State. In addition to this rationale, two other factors must also be mentioned: the characteristics and capabilities of its air and human assets. The speed and reach of those assets, as well as the motivation of its military personnel and the pride they take in this humanitarian cause are also important factors that contribute to the success of the missions. Therefore, it can be said that the PoAF assets can be turned into national intangible assets such as security, protection, and trust through the efficient achievement of the support missions it is called upon to perform, specifically those in support of Civil Protection activities, hence its output enhances the national strategic potential.

The contributions of this research are threefold: it increases the organization's selfawareness about the national intangible assets that the PoAF creates by participating in Civil Support missions; it provides the academic community with a relevant document that contains explicit knowledge of the PoAF assets and the efficiency of their use in Civil Support missions; it highlights the knowledge and usefulness of the PoAF as an instrument of the National Security and Defence strategy. Having identified and evaluated the PoAF

assets employed in Civil Support missions, it can be concluded that the objectives have been achieved.

The research recommendations relate to the fact that Civil Support missions should be disseminated by the institution, both internally and externally, as they serve the public interest. This can be done by publishing articles in the *Mais Alto* magazine, as well as on the EMFA Intranet and website, providing a clear picture of the assets committed (aerial, material, and human), and by including the paper in the PoAF Yearbook and in the Annual Activities Report, thus valuing the contributions of everyone involved.

The limitations of this study stemmed from the classified nature of some bibliographical sources. Because the intent was to ensure that the study could be accessed by everyone, it was only possible to provide a list of the fundamental military documents that provide the basis for the PoAF's involvement. However, drawing on open source documents such as those provided by the ANPC, it was possible to define auditable and quantifiable variables.

As for future research in this field, a number of issues that could be explored, such as: the importance of command and control for air operations in support of firefighting activities, and the potential contributions of the PoAF; in what manner does the PoAF contribute to the Regional Civil Protection Services of the Azores and Madeira; what kind of investment should be made in PoAF weapons systems that will enable it to engage directly in firefighting operations.

In light of the above, it is concluded that the PoAF is an important asset in the value chain, guaranteeing national safety and improving the people's quality of life through its efficient involvement in Civil Support missions, under the banner "Guaranteeing Portugal at the smallest request".

Works cited

Amaro, A., 2008. Segurança Humana e Proteção Civil na Sociedade do Risco: A Crise do Modelo Estatocêntrico na(s) Segurança(s). *Territorium*, 15. pp. 83-94.

Assembleia da República, 2005. *Constituição da Republica Portuguesa*. Coimbra: Almedina.

Assembleia da República, 2006. *Lei de Bases da Proteção Civil* (Law no. 27/2006 of 03 July, amended by Organic Law no. 1/2011 of 30 November and by Law no. 80/2015 of 3 August), Lisbon: Diário da República.

Assembleia da República, 2009a. *Lei de Defesa Nacional* (Organic Law no. 1-B/2009 of 7 July). Lisbon: Diário da República.

Assembleia da República, 2009b. *Lei das Bases da Organização das Forças Armadas* (Organic Law no. 1-A/2009 of 7 July, ammended by Organic Law no. 6/2014 of 1 September). Lisbon: Diário da República.

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2009. *Manual Operacional – Emprego dos Meios Aéreos em Operações de Proteção Civil*. [Online] Carnaxide: ANPC. Retrieved from: www.prociv.pt, [Accessed 12 February 2017].

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010. *Diretiva Operacional Nacional n.º 3 de 2010, relativa ao Dispositivo Integrado de Operações Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico*. [Online] Carnaxide: ANPC. Retrieved from: www.prociv.pt, [Accessed 12 February 2017].

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2016. *Diretiva Operacional Nacional n.º 2 de 2016, relativa ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais*. [Online] Carnaxide: ANPC. Retrieved from: www.prociv.pt, [Accessed 12 February 2017].

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017. *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*. [Online] Carnaxide: ANPC. Retrieved from: www.prociv.pt, [Accessed 25 May 2017].

Batista, L., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Interviewed by Susana Marques [face to face]. Lisbon, 6 January 2017.

Bell, J., 1997. *Como Realizar um Projeto de Investigação*. Lisbon: Gradiva.

Carvalho, J., 2009. Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas. In: Faculdade de Letras de Lisboa, *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. Faculdade de Letras de Lisboa, 28 May 2009. Lisbon: Revista Segurança e Defesa.

Clemente, P., 2015. *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI.

Cruz, A., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Interviewed by Susana Marques [face to face]. Lisbon, 16 January 2017.

Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolution of the Council of Ministers no. 19/2013 of 5 April), Lisbon: Diário da República.

Conselho de Ministros, 2014. *Lei Orgânica da Força Aérea* (Decree-Law no. 187/2014 of 29 December), Lisboan Diário da República.

Duarte, F., 2015. Sociedade de Risco. In: Gouveia, J. and Santos, S., Ed. 2015. ***E****nciclopédia de Direito e Segurança*. Lisbon: Almedina. pp. 451-453.

Escorrega, L., 2009. A Segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. *Revista Militar*, 8/9 – August/September [Online] Retrieved from: https://www.revistamilitar.pt/artigo/499, [Accessed 26 January 2017].

Estado-Maior da Força Aérea, 2013. *Relatório Anual de Atividades 2012*, Lisbon: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2014. *Relatório Anual de Atividades 2013*, Lisbon: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2015. *Relatório Anual de Atividades 2014*, Lisbon: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2015. À mais pequena solicitação garantindo Portugal. [Online] Lisbon: EMFA. Retrieved from: http://www.emfa.pt/www/noticia-913, [Accessed 7 January 2017].

Estado-Maior da Força Aérea, 2016a. *Participação da Força Aérea em Ações de Proteção Civil* - DIR 07/16. Lisbon: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2016b. *Relatório Anual de Atividades 2015*, Lisbon: EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea, 2017. *Relatório Anual de Atividades 2016*, Lisbon: EMFA.

Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2016. *Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil* - DIROP 04/16. Lisbon: EMGFA

Feiteira, A., 2016. Tendências das Ameaças Globais - Ordem Jurídica Internacional e *Intelligence*. In Borges, J. and Rodrigues, T., Ed. 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Lisbon: Fronteira do Caos.

Flick, U., 2013. *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisbon: Monitor.

Franco, J., 2014. *O produto da Força Aérea*. Master's thesis in Military Aeronautics, Pilot specialty. AFA: Sintra.

Franco, J., 2016. O produto da Força Aérea. *Revista Mais Alto*, 419, pp. 27-34.

Garcia, F., 2010. *Da Guerra e da Estratégia*. A nova polemologia. Lisbon: Prefácio.

Garcia, F., 2015. Defesa Nacional. In Gouveia, J. and Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisbon: Almedina. pp. 99-101.

Gouveia, J., 2012. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J., 2015a. Direito Constitucional da Segurança. In Gouveia, J. and Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisbon: Almedina. pp. 131-136.

Gouveia, J., 2015b. Segurança Humana. In Gouveia, J. and Santos, S., Ed. 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisbon: Almedina. pp. 418-422.

Henriques, J., 2009. *O Dispositivo e as Capacidades das Forças Armadas na Resposta a Situações de Crise Decorrentes de Catástrofe ou Calamidade Pública*. Individual research work - Flag Officers Course. IESM: Lisbon.

Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, 2016. *9º Relatório Provisório de Incêndios Florestais – 2016, 01 de janeiro a 15 de outubro*. [pdf] Lisbon ICNF. Retrieved from: http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if/2016, [Accessed 17 December 2016].

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. IESM Notebooks, 8. Lisbon: IESM.

Lavado, J., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Interviewed by Susana Marques [face to face]. Oeiras, 9 January 2017.

Leandro, J., 2007. O Estado, o Cidadão e a Segurança. Novas soluções para um novo paradigma. *Segurança e Defesa*, February, pp. 12-19.

Magalhães, J. & Faria, L., 2014. Stress e Resiliência - como transformar adversidades em respostas positivas. In: Balanceiro, J., Palma, P. and Lopes, M., ed. 2014. *Psicologia para não psicólogos*. Lisbon: Editora RH. pp. 159-178.

Marques, J., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Interviewed by Susana Marques [email]. Lisbon, 23 January 2017.

Mateus, J., 2014. *O Exército Português nas Operações de Apoio Civil*. Applied Research Work - Final Scientific Report, AM: Lisbon.

Ministério da Administração Interna, 2013. *Relatório Anual de Segurança Interna 2012*, Lisbon: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna 2013*, Lisbon: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2015. *Relatório Anual de Segurança Interna 2014*, Lisbon: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2016. *Relatório Anual de Segurança Interna 2015*, Lisbon: MAI.

Ministério da Administração Interna, 2017. *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*, Lisbon: MAI.

Moreira, A., 2014. O Conceito Estratégico Nacional. In: Barroso, L. and Escorrega, L., 2014. *Estudos de homenagem Abel Cabral Couto*. Lisbon: IESM. pp. 335-340.

Moreira, C., 1994. *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisbon: ISCSP.

Palma, J., 2011. O papel das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal. *Cadernos Navais*, no. 38 July, p. 44.

Pereira, J., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Interviewed by Susana Marques [face to face]. Lisbon, 20 January 2017.

Pinto, M., 2015. *Perspetivas para uma Sociologia da Ação*. Lisbon: Fronteira do Caos Editores.

Rainha, J., 2013. *Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual*. Individual Research Work CEMC 2012/2013. IESM: Lisbon.

Ramalhete, J., 2010. *As Forças Armadas e a Proteção Civil no âmbito nacional e regional*. Individual Research Work CPOG 2009/2010. IESM: Lisbon.

Reboredo, N., 2010. *A evolução do conceito de Segurança e as implicações nas Operações Militares no Séc. XXI*. Individual Research Work - CPOSM 2009/2010. IESM: Lisbon.

Rosa, M., 2016. O futuro constrói-se com mais e melhor educação. *Jornal Público*, [Online]. Retrieved from: https://www.publico.pt/2016/09/05/sociedade/noticia/o-futuro-constroise-com-mais-e-melhor-educacao-1743164, [Accessed 29 January 2017).

Sampaio, J., 2016. Acceptance speech on the occasion of the Nelson Mandela Award. *Jornal de Negócios*, [Online]. Retrieved from: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/jorge_sampaio_recebe_premio_nelson_mandela [Accessed 29 January 2017].

Santos, B., 2010. *Um discurso sobre as ciências*. Lisbon: Edições Afrontamento.

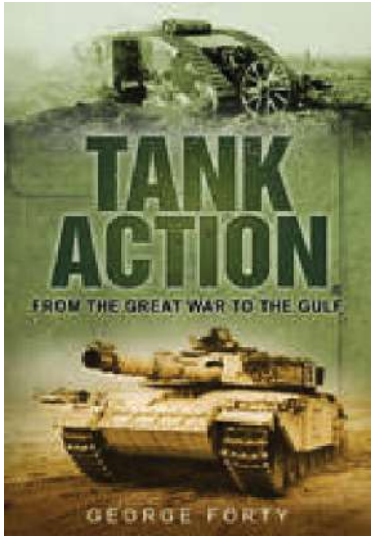
Santos, L., 2016. *A Guerra no Meio de Nós, A Realidade dos Conflitos do Século XXI*. Lisbon: Clube do Autor.

Simões, A., 2017. *A participação da FA em Missões de Apoio a Ações da Proteção Civil*. Interviewed by Susana Marques [email]. Lisbon, 12 January 2017.

Viana, V., 2003. *O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas*. Long term individual work - Curso superior de Comando e Direção. IAEM: Lisbon.

Viana, V., 2014. Reflexões sobre o conceito estratégico nacional e sua implementação. In: Barroso, L. and Escorrega, L., 2014. *Estudos de homenagem Abel Cabral Couto*. Lisbon: IESM. pp. 367-384.

Recensões Críticas



TANK ACTION: FROM THE GREAT WAR TO THE GULF

Emanuel Alves de Sousa
Major de Artilharia
Licenciado (pré-Bolonha) em Ciências Militares pela Academia Militar
Discente do Curso de Estado-Maior Exército de 2017
Instituto Universitário Militar
1449-027 Lisboa
sousa.ea@mail.exercito.pt

1. Dados da obra

Tank Action: From the Great War to the Gulf é uma obra da autoria de George Forty publicada em 1995 pela editora *History Press*, em Gloucestershire, Reino Unido, apenas na língua Inglesa. É uma obra cujo propósito é dar a conhecer a realidade vivida pelas guarnições de Carros de Combate durante as guerras.

Forty descreve em detalhe 42 batalhas, vividas num período de cerca de 80 anos, dando ênfase às questões da liderança presente nas guarnições dos Carros de Combate, aludindo desta forma ao fator humano da guerra. A estrutura da obra está articulada em três partes, I – A Primeira Guerra Mundial (I GM), II – A Segunda Guerra Mundial (II GM), III – Conflitos Pós-Guerra, sendo estas antecedidas pela descrição de um "Comandante do Carro de Combate", numa obra de 296 páginas.

O contexto desta publicação insere-se num período pós-Guerra do Golfo, a qual ainda se encontrava muito presente à data da sua publicação (1995). É uma obra que encerra, de certa forma, a função de Forty enquanto Diretor do "Museu do Carro de Combate", através do qual se baseou para citar a maior parte das suas fontes.

2. Dados do autor

O autor da obra, o Tenente-Coronel George Forty, OBE[1], foi um especialista em assuntos militares relacionados com o emprego de Carros de Combate em Teatros de Guerra. Nasceu a 10 de setembro de 1927, em Londres, e faleceu a 19 de maio de 2016.

[1] OBE – *Order of the British Empire*.

Alistou-se no Exército em 1945, onde serviu 32 anos, seguindo a carreira como Oficial de Cavalaria. Integrou as forças do Reino Unido em alguns conflitos, nomeadamente, na Coreia (1953) e no Golfo Pérsico (1954). Após se ter reformado, tornou-se escritor em assuntos militares, e foi nomeado, em 1981, Diretor do Museu do Carro de Combate em Bovington, Dorset, ao qual se dedicou até 1994.

Do seu portfólio bibliográfico destacam-se mais de 70 livros escritos, dos quais é autor.

3. Resumo do texto

Esta obra, tal como o título sugere, descreve as ações das guarnições de Carros e Combate, na perspetiva da ação dos respetivos Comandantes e guarnições, em algumas batalhas que marcaram a história, nas quais foram empregues Unidades de Carros de Combate.

O autor, procura ilustrar neste livro a significativa evolução tecnológica do Carro de Combate, no período entre a I GM e a Guerra do Golfo, a qual considera ser fundamental no desfecho do próprio combate. No entanto, fornece igualmente uma outra perspetiva, na qual considera que, para além de uma "vantagem tecnológica", as qualidades humanas de um Comandante, tais como a liderança, a bravura, a iniciativa, entre outras, serão sempre consideradas para o desempenho da guarnição de um Carro de Combate.

Para atingir esse propósito, o autor analisa as qualidades essenciais do Comandante de um Carro de Combate neste ambiente particular de uma batalha, os desafios da sua escolha, e as preocupações da sua ação de comando, tais como, o treino, a guarnição e o próprio Carro. Após essa análise, descreve, em três capítulos, 42 combates vividos por guarnições de alguns Carros de Combate ao longo de três períodos: a I GM, a II GM, e os Conflitos Pós-Guerra até à Guerra do Golfo. Em todos os combates analisados, o autor define, na sua maioria, o seguinte modelo de análise: a) descreve o contexto da batalha ou combate; b) descreve os "Carros de Combate" que estiveram presentes na respetiva batalha, analisando as suas características; c) efetua um breve enquadramento histórico, analisando as respetivas Unidades dos contendores; d) e por fim, avalia o desempenho da ação do Comandante do Carro de Combate e respetiva guarnição.

Esta descrição tem por base alguns testemunhos recolhidos na primeira pessoa dos seus intervenientes, nos quais o autor analisa a evolução do próprio Carro de Combate, bem como o desempenho do Comandante da guarnição, identificando, na sua perspetiva, alguns "*Tank aces*" e "heróis" (militares ou Unidades) que, na perspetiva do autor, estiveram igualmente em destaque.

No capítulo "Comandante do Carro de Combate", Forty pretende enaltecer um elemento fundamental que acompanhou e influenciou o impacto da evolução do Carro de Combate desde a I GM – o Comandante da sua guarnição (Forty, 1995, pp.1-16).

Não obstante, o autor considera ainda o Comandante de Carros de Combate apenas "mais um militar" da respetiva guarnição, colocando assim em análise o seu mérito enquanto Comandante. Na sua perspetiva, este depende indubitavelmente da sua guarnição, por conseguinte, do seu respetivo desempenho.

São descritas as qualidades desejáveis e necessárias de um Comandante de Carros de Combate, independentemente do grau tecnológico do respetivo Carro. No entanto, sustenta que desde o seu aparecimento, a escolha deste líder tem sido um desafio, o qual tem obrigado à superação de alguns obstáculos, dando alguns exemplos, nomeadamente ao nível do treino das guarnições. Em contraste com a prestação do Exército Britânico na I GM, aponta como grandes impulsionadores do treino e da tática do emprego de Carros de Combate os Exércitos Americano e Alemão, respetivamente. O treino está intimamente ligado à prestação de um Comandante de um Carro de Combate, o qual deverá contemplar o uso de simuladores, envolvendo a guarnição como um todo. O fator experiência é apontado como elemento essencial à escolha deste Comandante.

O conceito indissociável à liderança numa guarnição é o conceito de "ás de Carro de Combate". Este título, por sua vez, associado à experiência, dá preponderância a uma prestação mais ativa dos aspetos técnicos do respetivo Comandante.

Nos capítulos do corpo deste livro: a I GM, a II GM, e os Conflitos Pós-Guerra, o autor descreve e examina o comportamento humano durante o decorrer das operações convencionais, nomeadamente em guarnições de Carros de Combate, para, de certa forma, espelhar as dinâmicas vivenciadas por estes militares durante o decorrer dos combates que mais marcaram a nossa história.

Assim, no capítulo "a I GM", o autor descreve em detalhe quatro batalhas que marcaram a história na "*western front*", fornecendo dados únicos do impacto do primeiro aparecimento do Carro de Combate em Operações, sua evolução, bem como alguns relatos, igualmente únicos, dos respetivos intervenientes nestas ações, acompanhados na maioria das vezes por um acervo fotográfico diversificado. Dos quatro Oficias analisados, os quais obtiveram sucesso nas suas ações, dois deles são do Exército Britânico (Forty, 1995, pp.17-47).

No capítulo "a II GM", mais rica em cenários de guerra pela natureza histórica que conhecemos, é dada uma perspetiva mais alargada da utilização do Carro de Combate, no que concerne aos seus cenários de emprego. Assim, são descritas ações na "*Blitzkrieg*", "Tunísia e deserto oriental", "Itália e Noroeste da Europa", "Rússia e a frente Leste" e no "Noroeste Europeu e frente Leste" (Forty, 1995, pp.49-215). Grande parte deste período é marcado pela evolução vertiginosa deste sistema e também pela influência britânica no que concerne ao armamento, sendo esta uma referência no âmbito da evolução dos Carros de Combate. Os respetivos subcapítulos seguem o modelo de análise do autor, no entanto, no que concerne às referências de personalidades que influenciaram as operações no seu Carro de Combate, constata-se uma maior número de referências a Oficiais do Exército Britânico.

No capítulo "Conflitos Pós-Guerra", são analisados os combates na Guerra entre a Coreia e o Vietname, na Guerra Israelo-Árabe e na Guerra do Golfo (Forty, 1995, pp.217-89). A análise efetuada pelo autor segue o modelo de análise efetuada nos capítulos anteriores, no entanto, o próprio analisa um menor número de Comandantes, e suas respetivas ações nas Batalhas. Neste período constatou-se em alguns conflitos uma diferença bastante acentuada entre as

forças beligerantes, nomeadamente no que respeita à tecnologia dos seus Carros de Combate, a qual se revelou determinante no desfecho das Batalhas analisadas.

4. Análise crítica/interpretativa

Da análise efetuada no que respeita à forma como a obra foi estruturada, e tomando como referência o período em análise, bem como algumas individualidades da temática em título, destaco que a presente obra carece de um prefácio e de uma conclusão, apresenta lacunas nas suas referências bibliográficas, pouca qualidade ao nível gráfico e não apresenta coerência na sua análise.

À semelhança da forma como Guderian[2] (1999) iniciou a sua obra, a inclusão de um prefácio da autoria de uma entidade de referência no âmbito deste assunto, daria um peso acrescido à presente obra. No que respeita à ausência de uma conclusão, tendo em consideração que os capítulos que antecedem o corpo da obra alertam o leitor para uma perspetiva dicotómica do mérito de um Comandante da guarnição de um Carro de Combate, e dado que esta mesma prestação é analisada ao longo da descrição dos combates, considero que a ausência de um capítulo conclusivo constitui um ponto negativo na estrutura da obra. Na minha opinião, considerando a vasta investigação de relatos na primeira pessoa destes combates, os quais, fruto da análise do autor, têm desfechos diferentes no que concerne às suas conclusões, a existência de um capítulo conclusivo poderia responder ou confirmar as questões do capítulo "Comandante do Carro de Combate".

No que respeita à sua bibliografia, considero que, tomando como referência a obra de Kershaw[3] (2008), o livro em análise contém poucas referências bibliográficas, algumas das quais não mencionadas no texto, considerando alguns dos testemunhos das personalidades citadas no decorrer do livro (Forty, 1995, pp.115-121; 265).

Relativamente ao equilíbrio dos capítulos constituintes da obra, considero que a sua subdivisão é apropriada, tendo em conta o espaço temporal que engloba, transmitindo igualmente uma abordagem uniforme em todas as épocas em análise, com exceção do capítulo "*Postwar conflicts*", no seu subcapítulo "*Korea and Vietnam*". Neste subcapítulo, o autor analisa um maior número de batalhas, dando ênfase sem razão aparente a este capítulo, ao qual não considero que se atribua tal destaque, uma vez que a sua abordagem não constitui uma mais-valia para esta temática, e como tal, deveria ter-se preservado o modelo de análise da obra. De outra forma, o autor também não cumpre a sequência cronológica até então mantida, sem motivo aparente, descrevendo algumas batalhas de forma não sequencial (Forty, 1995, pp.235,239,243,246).

Relativamente ao seu acervo fotográfico, a presente obra contém 230 figuras, entre ilustrações, desenhos e mapas, as quais retratam de forma particular esta temática,

[2] Heinz Guderian: Oficial alemão, ícone da evolução do emprego tático dos Carros de Combate. Autor da obra "*Achtung--Panzer! The Development of Tank Warfare*" (Guderian, 1999).

[3] Robert Kershaw: ex-militar e historiador militar. Autor da obra "Tank Men. The human story of tanks at war"(Kershaw, 2008).

acrescentando indubitavelmente alguma riqueza histórica à obra. No entanto, o autor apresenta este acervo a preto e branco, incluindo algumas fotografias com pouca qualidade. Considero que, à data da edição desta obra, 1995, a apresentação deste acervo mereceria uma qualidade superior, incluindo imagens a cores, em especial dos períodos mais recentes. Na minha opinião tornaria a obra mais apelativa e contemporânea.

No âmbito do destaque dado pelo autor aos 51 Comandantes ou "ases" de Carros de Combate, uma vez que o foco deste livro é determinar a sua influência no decorrer do combate, na minha opinião o autor deveria ter elaborado uma listagem dos mesmos na presente obra para facilitar a sua referenciação, tal como é feito por Kershaw (2008, pp.xi-xviii).

Da pertinência de abordagem da obra, foram analisados os aspetos relacionados com a liderança, com o acervo histórico fornecido pela descrição das batalhas com Carros de Combate e com a adequabilidade dos assuntos para o presente.

Da análise efetuada, considero que o autor transmite com clareza ao leitor o fator humano da liderança, materializado através dos contributos para o desenvolvimento dos assuntos relacionados com as operações com Carros de Combate, transmitindo igualmente um estímulo para a leitura na sequência dos capítulos. Dos aspetos positivos salienta-se a referência a Oficiais de diferentes nacionalidades, através dos quais o autor se baseia para complementar as qualidades de um líder. Em contraposição, como pontos negativos, os três capítulos principais podem esgotar o âmbito da sua pertinência no que se referem à liderança, uma vez que, ao longo dos mesmos, o autor dá uma preponderância, na minha opinião exagerada, a Oficiais/Unidades britânicas[4,5], levando assim o leitor a uma perceção patriótica da abordagem do autor, logo, pouco isenta na sua análise. Não obstante, o autor estabelece ainda a interdependência entre a liderança e o desempenho da tripulação do Carro de Combate. Esta teoria é confirmada por Guderian, o qual considera que um bom desempenho na liderança de um Carro de Combate resulta na "coesão das pequenas unidades (…) onde todos desempenham papel fundamental[6]" (Guderian, 1999, p.5).

Relativamente ao seu domínio histórico, os capítulos do corpo da obra, *per se*, materializam um acervo histórico diferente de outras obras da mesma temática já referenciadas, os quais constituem os seus domínios positivos: descrição na primeira pessoa do ambiente vivenciado pelas guarnições de Carros de Combate; e no registo vivenciado do impacto das características dos Carro de Combate[7] e das respetivas munições no desempenho das guarnições (Forty, 1995, p.215). No domínio dos seus dados técnicos apresentados e inseridos ao longo do texto, os quais tornam a sua leitura difícil, a sua colocação em tabelas (pp.60-61) tornariam a leitura mais fácil e, por conseguinte, uma fonte mais completa para futuras pesquisas.

No que respeita à oportunidade desta publicação de Forty, considero que a mesma, face à sua natureza descritiva, com base em testemunhos vivenciados ao longo da história dos

[4] Das personalidades (maioria Oficiais) referenciadas destacam-se: 15 Britânicos; nove Norte Americanos (EUA); oito Alemães; cinco Israelitas; e três Soviéticos.

[5] O autor termina o livro com a referência britânica na Batalha de Al Hanniyah (Forty, 1995, p.286).

[6] Tradução do inglês.

[7] 53 Carros de Combate de 11 países analisados.

Carros de Combate foi oportuna, uma vez que a mesma se seguiu a um marco na história do emprego destes meios em operações – a Guerra do Golfo (1991), a qual constitui a última "grande batalha de carros de combate do século XX[8]" (Knighton, 2016).

Tendo em conta a inúmera bibliografia existente sobre a temática em título, considero que o modelo de análise escolhido por Forty é original, possibilitando algum detalhe no que respeita aos testemunhos analisados, fornecendo ao leitor opções de estudo mais aprofundados dos aspetos técnicos do Carro de Combate e do seu Comandante. Decorrente da análise do cruzamento de dados com algumas referências, nomeadamente da análise efetuada à Batalha "Villers Bretorneux[9]", abordada por Forty (1995) e Guderian (1999), vislumbramos algumas imprecisões nos dados históricos apresentados, bem como de alguns acontecimentos. Em contraponto, tomando como exemplo a obra de Green (2008), a obra de Forty (1995), 13 anos mais antiga, apresenta um maior detalhe nos mesmos períodos analisados, incluindo um maior número de figuras apresentadas (230).

No que respeita à sua atualidade, esta obra continua a servir como referência de obras atuais, como mostra Green (2008, p.229) na sua descrição da Batalha "73 Easting" - Guerra do Golfo, analisada igualmente por Forty. Ambos fazem referência ao Capitão MacMaster, o qual liderou essa mesma batalha.

Por fim, das questões levantadas pelo autor no capítulo "Comandante do Carro de Combate", considero que o autor conduz o leitor para uma perspetiva da liderança mais associada à experiência técnica do seu Comandante, desempenhando este um papel fundamental, em conjunto com a sua guarnição, em sintonia com Guderian (1999, p.5). Contudo, não é possível efetuar esta análise no último capítulo, uma vez que as descrições das Batalhas são parcas em registos das ações dos respetivos Comandantes nos combates (Forty, 1995, pp. 235, 243).

Conclusão

Da forma como a obra foi organizada por Forty, conclui-se que a mesma poderia constituir uma fonte mais rica da temática em título, se tivessem sido observados os aspetos relacionados com a sua estrutura, destacando-se a organização e apresentação de dados relacionados com Carros de Combate e com os militares que o próprio faz referência. Dos seus aspetos mais positivos destacam-se o rico acervo fotográfico que a obra dispõe.

Dos aspetos relacionados com a sua temática, conclui-se que a análise exaustiva dos Carros de Combate, analisados segundo uma perspetiva de "utilização", dão, de facto, uma perspetiva diferente na abordagem da evolução histórica dos mesmos. É ainda de destacar, a vasta análise efetuada ao desempenho de militares das várias nacionalidades presentes nos conflitos, no entanto, Forty, talvez por ter sido um Oficial de Cavalaria do Exército Britânico, transmite nesta obra um sentimento patriótico quando se refere a Unidades ou militares britânicos. Tal facto, não promove uma análise isenta no decorrer da obra.

[8] Tradução da expressão *"The last tank battle of the 20th century"* (Knighton, 2016).

[9] 24 de abril de 1918.

Relativamente ao seu modelo de análise, conclui-se que a presente obra aborda de forma original a evolução dos Carros de Combate e a ação dos seus respetivos Comandantes, ao longo dos principais conflitos da história, em comparação à inúmera bibliografia existente, constituindo-se uma fonte bastante rica para historiadores e interessados em temáticas relacionadas com o armamento e história militar, fornecendo boas opções de estudo.

No que se refere à atualidade da obra, pode-se considerar a mesma atual por dois motivos. O primeiro, porque é descrita por Forty a evolução dos Carros de Combate ao longo dos conflitos mais significativos da história até à Guerra do Golfo - último conflito em que foram utilizados Carros de Combate em Operações de Grande Envergadura. O segundo porque a mesma continua a servir como refêrencia aos autores contemporâneos desta temática.

Por fim, o autor não concretiza a sua questão inicial, se o sucesso de um Comandante depende ou não da sua guarnição, deixando para o leitor a sua conclusão ao longo do livro. A resposta, é dada por Forty ao longo da descrição dos combates, afirmando que a ação do seu Comandante está ligado à sua guarnição, na qual todos desempenham um papel fundamental para a sua coesão.

Referências Bibliográficas

Amazon, n.d. *Tank Action: From the Great War to the Gulf*. [Em linha] Disponível em: <https://www.amazon.com/Tank-Action-Great-War-Gulf/dp/0752451081>, [Consult. em 20 de março de 2017].

Dorsetecho, n.d. [Em linha] Disponível em: <http://www.dorsetecho.co.uk/news/14520467.Tributes_paid_to__Father_of_the_Tank_Museum___/?ref=mrb&lp=9>, [Consult. em 10 de março de 2017].

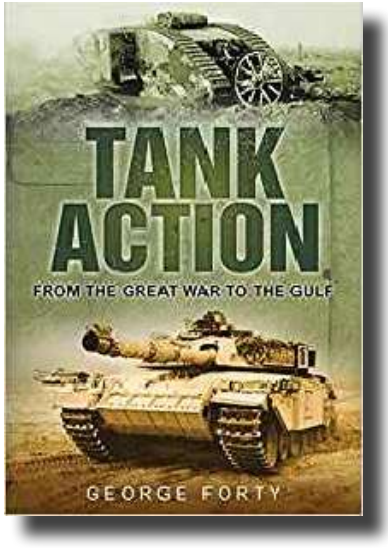
Forty, G., 1995. *Tank Action, From the Great War to the Gulf*. 2009th ed. The History Press.

Green, M., 2008. *War Stories of the Tankers*. American Armored Combat, 1918 to today. Minneapolis: Zenith Press.

Guderian, H., 1999. *Achtung-Panzer! The Development of Tnak Warfare*. Londres: Cassel.

Kershaw, R., 2008. *Tank Men. The human story of tanks at war*. Londres: Hodder & Stoughton.

Knighton, A., 2016. *War history online - the place for military history news and views*. [Em linha] Disponível em: <https://www.warhistoryonline.com/featured/battle-73-easting.html>, [Consult. em 20 de abril de 2017].



TANK ACTION: FROM THE GREAT WAR TO THE GULF

Emanuel Alves de Sousa
Artillery Major
Licenciate Degree in Military Science from the Military Academy
Currently enrolled in the 2017 Army Staff Course
Military University Institute
1449-027 Lisbon
sousa.ea@mail.exercito.pt

1. Book data

Tank Action: From the Great War to the Gulf, by George Forty, was published in 1995 by History Press, Gloucestershire, UK. The book, which was only published in English, describes the reality lived by tank crews during the wars.

Forty gives detailed descriptions of 42 battles over a period of about 80 years, focusing in particular on leadership issues in tank crews to portray the human aspects of warfare. The book is 296 pages long and is divided into three parts: I – The First World War (WWI); II – The Second World War (WWII); III - Postwar Conflicts, which are preceded by a section describing "The Tank Commander".

The book was published in the post-Gulf War period, when the conflict was still very much present (1995). In a way, the book wraps up Forty's tenure as Director of the "Tank Museum", from where he drew most of his sources.

2. Author data

The author, Lieutenant Colonel George Forty, OBE[1], was a military expert specialising in armoured warfare. He was born on 10 September 1927 in London, and died on 19 May 2016.

He joined the Army in 1945, where he served as a cavalry officer for 32 years. He deployed with the British forces in a number of conflicts, notably in Korea (1953) and the Persian Gulf (1954). After retiring, he became a writer on military affairs, and in 1981 was appointed Director of the Tank Museum in Bovington, Dorset, a position he held until 1994.

He is the author of more than 70 books.

[1] OBE - Order of the British Empire.

3. Book summary

As the title suggests, the book describes the actions of tank crews from the perspective of the commanders and crews who served in some of the most emblematic battles where armoured units were used.

In the book, the author attempts to depict the considerable technological advances in armoured warfare in the period between WWI and the Gulf War, which he believes were crucial to the war's outcome. However, Forty also offers a different perspective: he considers that, in addition to being a "technological advantage", the human qualities of a commander, such as leadership, bravery, sense of initiative, among others, will always be taken into account when evaluating the performance of tank crews.

To achieve this goal, the author examines the essential qualities of an armoured car commander specifically in the environment of a battlefield, the challenges of selecting a commander, and the concerns associated with command, such as training, crew, and the tank itself. After this analysis, and over the next three chapters, the author describes 42 battles in which tank crews were engaged over three different periods: WWI, WWII, and the post-war conflicts up to and including the Gulf War. For the most part, the author uses the same model of analysis for all the battles: a) the background of the battle or combat; b) a description of the "tanks" used in the fighting, including an analysis of their characteristics; c) a brief historical background, including an analysis of each side's units; d) and, finally, an evaluation of the actions of the tank commander and his crew.

These descriptions are based on first-hand accounts by participants, and in them the author analyses the evolution of the armoured car, as well as the performance of the tank crew commander, including a list of tank aces and "heroes" (soldiers or units), who the author believes also deserve mention.

With the "Tank Commander" chapter, Forty aims to emphasise a crucial element that accompanied and influenced the impact of tank development since WWI - the crew commander (Forty, 1995, pp. 1-16).

Nevertheless, the author considers that tank commanders are "simply another crewman" and proceeds to analyse their qualities as commanders. In his opinion, commanders undoubtedly depend on their crew, and therefore, on their crew's performance.

The author describes the qualities desired and required of a tank commander, regardless of the technological level of the armoured car in question. However, he argues that since the emergence of armoured vehicles, the selection of a tank crew commander has posed challenges that have led to obstacles that must be overcome, providing some examples, such as crew training. The author argues that, in contrast to the British Army's performance in WWI, the American and German armies were the ones who spearheaded tank training and tactics, respectively. Training is closely linked to the performance of a tank commander and should include the use of simulators by the entire crew. Experience is regarded as a crucial requirement in the selection of a tank commander.

In a crew, the concept of "tank ace" is inseparable from that of leadership. The expression is associated with the tank leader experience and highlights his technical ability during the armoured warfare.

In the book's chapters, "WWI", "WWII", and "Post-War Conflicts", the author describes and analyses human behaviour during the course of conventional operations, namely in tank crews, in order to portray the dynamics experienced by these soldiers during the most famous wars in history.

Thus, in the chapter entitled "WWI", the author describes in detail four famous battles that took place at the "western front", providing unique data on how the first tanks influenced operations and on how they evolved, as well as some equally unique accounts by those who participated in the conflicts, many of which are accompanied by a varied range of photographs. The author analysed four officers who carried out successful actions, two of whom were from the British Army (Forty, 1995, pp. 17-47).

In the "WWII" chapter (which has a greater variety of war scenarios due to the conflict's widely known history) the author offers a broader perspective of the use of tanks in terms of deployment scenarios. Thus, the chapter includes descriptions of tank actions during the "Blitzkrieg", in "The Western Desert and Tunisia", in "Italy and Northwest Europe", in "Russia and the Eastern Front", and in "Northwest Europe and the Far East" (Forty 1995, pp. 49-215). Much of the period is marked by rapid advances in armoured warfare, as well as by the superiority of British armament, which heavily influenced the evolution of tank warfare. The subchapters follow the author's model of analysis. However, most of the individuals who influenced operations from their tanks referred to in the book are British Army officers.

The chapter "Post-War Conflicts" analyses the battles that took place in the war between Korea and Vietnam, the Arab-Israeli War, and the Gulf War (Forty, 1995, pp. 217-89). The author uses the same model of analysis as in the previous chapter, but focuses on fewer commanders and their respective actions in the battles. In some of the wars fought during this period there was a marked power imbalance between the belligerent forces, especially regarding the technology used in their armoured vehicles, which proved decisive to the outcome of those battles.

4. Critical review/interpretation

Looking at the way the book is organised, and using the period under review as a frame of reference as well as works from other authors on the same topic, we found that the book lacks a foreword and a conclusion, that there are gaps in the references, that the graphic quality is poor, and that the author's analysis is inconsistent.

A foreword by an authority in the area, like the one Guderian[2] included in his book (1999), would have given more weight to the work. As for the lack of a conclusion, bearing in mind

[2] Heinz Guderian: German officer and icon of the evolution of the tactical use of tanks. Author of the book *Achtung--Panzer! The Development of Tank Warfare* (Guderian, 1999).

that the chapters preceding the body of the text alert the reader to the dichotomy regarding the qualities of a tank crew commander, and given that those commanders' performance is analysed in the battle descriptions, we consider the lack of a conclusions chapter to be a negative aspect in how the book is structured. In light of the extensive first-hand testimonies provided for those battles, which had different outcomes according to the author's analysis, we believe that a closing chapter could have provided answers or restated the questions formulated in the "Tank Commander" chapter.

In comparison to Kershaw's[3] work (2008), the book under review has fewer bibliographical references, some of which are not mentioned in the text, taking into consideration some of the testimonies in the book (Forty, 1995, pp. 115-121; 265).

The way the chapters were divided was appropriate to the time frame to be covered, and all the periods under review were addressed in a similar manner, with the exception of the subchapter "Korea and Vietnam", in the "Postwar Conflicts" chapter. The author analyses a large number of battles in this subchapter, giving it more importance for no apparent reason, an emphasis that is misplaced, as in our opinion it does not add value to the topic; hence, the model of analysis used in the rest of the book should have been maintained. Furthermore, the author decided not to follow the chronological order used up to that point, also for no apparent reason, describing some battles out of sequence (Forty, 1995, pp. 235, 239, 243, 246).

The book's photographic collection consists of 230 images, among which are illustrations, drawings, and maps that illustrate the topic in specific ways, undoubtedly adding a degree of historical richness to the book. However, the collection is in black and white, and the quality of some photos is poor. In our opinion, considering its publication date of 1995, the book deserved better quality photographic materials, including images in colour, especially the more recent ones. In our opinion, this would have made the book more appealing and contemporary.

Regarding the author's emphasis on the 51 tank commanders or "aces", since the purpose of this book is to ascertain their influence during the course of combat, we feel that a list of all commanders should have been included for ease of reference, as Kershaw did in his work (2008, pp. xxi-xviii).

As for the relevance of the book's approach, we reviewed the aspects related to leadership, to the historical archive provided by the description of battles where tanks were used, and to the topicality of the subject matter.

We found that the author successfully conveyed the human aspects of leadership by exploring the issues related with the development of armoured car operations, and that he was able to construct a stimulating narrative from chapter to chapter. One positive aspect is that the author refers to officers from different countries to illustrate the qualities of a leader. On the other hand, the negative aspects were that the three main chapters are somewhat redundant in their portrayal of leadership, since, in our opinion, the author focuses excessively

[3] Robert Kershaw: former officer, and military historian. Author of *Tank Men. The human story of tanks at war* (Kershaw, 2008).

on British officers/units[4,5], leaving the reader with the impression that his analysis is somewhat patriotic, and is therefore not very impartial. Nonetheless, the author manages to establish a link between leadership and the performance of a tank crew. This theory is confirmed by Guderian, who considers that a good performance from tank commanders leads to "cohesion in small units (...) where everyone plays a crucial role" (Guderian, 1999, p.5).

In terms of its historical scope, the book's main chapters constitute a type of historical archive that is different from the works on the same topic mentioned above, and its positive aspects include: first-hand testimonies of the environment experienced by tank crews; and lived accounts of how an armoured car's characteristics[6] and ammunition influenced the performance of tank crews (Forty, 1995, p. 215). The technical data presented and interspersed throughout the text made for a challenging read. If tables (pp. 60-61) had been used to organise the data this would have made for an easier read, and, in turn, the book would be a more complete source for future research.

With regard to the topicality of Forty's book, and bearing in mind its descriptive approach based on testimonies from different times in the history of armoured vehicles, it is our opinion that the publication of the book was well-timed, since it followed a milestone event in the history of the use of these assets in operations - the Gulf War (1991), or the "last tank battle of the 20th century" (Knighton, 2016).

Given the extensive literature available on the topic, we believe that the model of analysis used by Forty is original because it allows the author to analyse the testimonies in some detail, providing the reader with more in-depth options to study the technical aspects of tanks and their commanders. Comparing the data provided against some of the references, in particular the analysis of the Battle of "Villers Bretonneux"[7] addressed by both Forty (1995) and Guderian (1999) allowed us to detect some inaccuracies in the historical data and in some of the events presented. On the other hand, in comparison to Green's book (2008), Forty's work (1995), which preceded it by 13 years, analyses the same periods in greater detail and features more images (230).

As for its present relevance, the book continues to serve as a reference for recent work, such as Green's (2008, p. 229) description of the Battle of 73 Easting during the Gulf War, which Forty also analysed. Both authors refer to Captain MacMaster, the commander who led the battle.

Finally, through the issues raised in the chapter "The Tank Commander", the author guides the reader to a view on leadership that is mainly linked to a commander's technical experience, as commanders and their crews play a crucial role, which is in line with Guderian's ideas (Guderian, 1999, p. 5). However, we were not able to analyse the last chapter because the

[4] Among the individuals (most of them officers) mentioned in the book were: 15 Brits; 9 North Americans (US); 8 Germans; 5 Israelites; and 3 Soviets.

[5] The author concludes the book with the British actions in the Battle of Al Haniyah (Forty, 1995, p. 286).

[6] Fifty-three tanks from 11 countries were analysed.

[7] 24 April 1918.

battle descriptions do not go into much detail regarding the actions of commanding officers (Forty, 1995, pp. 235, 243).

Conclusion

With regard to the way in which Forty's book is organised, we found that it could have made for a richer source on its subject matter if the structural aspects had been better developed, particularly how the data on armoured cars and on the officers and soldiers mentioned by the author was organised and presented. One positive aspect is the book's rich photographic collection.

With regard to the topic, we concluded that the book's comprehensive analysis of armoured cars from the perspective of how they were used does indeed provide a different view on the historical evolution of the tank. It is also worth noting that the author conducts a thorough analysis of the performance of officers of various nationalities involved in the conflicts. However, perhaps because Forty was a cavalry officer in the British Army, there is a certain patriotic favouritism in the references to British military units or individuals. This does not convey an impression of impartiality throughout the book.

As for the model of analysis used by the author, in our opinion, the book's approach to the evolution of the armoured car and to the actions of tank commanders during the major conflicts in history is original in comparison with the extant literature on the subject, providing a rich source for historians and for those who are curious about military weapons and military history, since it contains a good selection of examples to study.

Regarding its present relevance, there are two reasons why the book can be said to be relevant. First, because Forty describes the evolution of the armoured car throughout the most significant conflicts in history up to and including the Gulf War - the last conflict where tanks were used in large-scale operations. Second, because it continues to serve as a reference for contemporary authors on the topic.

Finally, the author fails to answer his initial question - Does the success of a commander depend on his crew? -, leaving readers to draw their own conclusions from the contents of the book. Forty's answer can be found in his battle descriptions, when he states that the actions of commanders are linked to their crews, and that all members play a crucial role in the crew's cohesion.

Works cited

Amazon, n.d. [Online] Retrieved from: <https://www.amazon.com/Tank-Action-Great-War-Gulf/dp/0752451081>, [Accessed 20 March 2017].

Dorsetecho, n.d. [Online] Retrieved from: <http://www.dorsetecho.co.uk/news/14520467.Tributes_paid_to__Father_of_the_Tank_Museum___/?ref=mrb&lp=9>, [Accessed 10 March 2017].

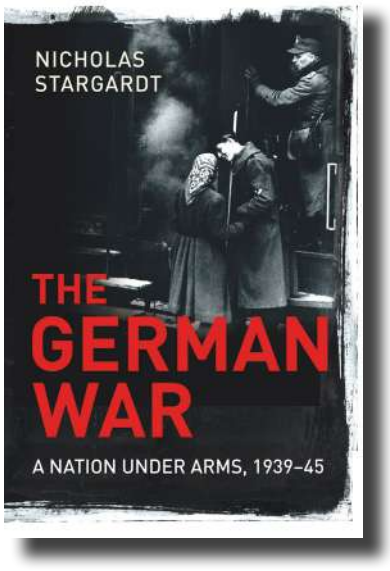
Forty, G., 1995. *Tank Action, From the Great War to the Gulf*. 2009 ed. The History Press.

Green, M., 2008. *War Stories of the Tankers. American Armored Combat, 1918 to today*. Minneapolis: Zenith Press.

Guderian, H., 1999. *Achtung-Panzer! The Development of Tank Warfare*. Translated by A. 1992. London: Cassel.

Kershaw, R., 2008. *Tank Men. The human story of tanks at war*. London: Hodder & Stoughton.

Knighton, A., 2016. *War history online - the place for military history news and views*. [Online] Retrieved from: <https://www.warhistoryonline.com/featured/battle-73-easting.html>, [Accessed 20 April 2017].



THE GERMAN WAR: A NATION UNDER ARMS, 1939-45

José Martins Borges
Major de Infantaria
Licenciado (pré-Bolonha) em Ciências Militares pela Academia Militar
Discente do Curso de Estado-Maior do Exército de 2017
Instituto Universitário Militar
1449-027 Lisboa
borges.jm@mail.exercito.pt

1. Dados da obra

O livro em apreciação neste trabalho "*The German War: A Nation Under Arms, 1939 - 45*", da autoria de Nicholas Stargardt, foi publicado na cidade de Londres, no dia 03 de setembro de 2015. Esta obra venceu em 2016 o prémio "*PEN Hessell-Tiltman*"[1].

Esta obra aborda a história da II Guerra Mundial (GM) partindo do ponto de vista do povo alemão na vertente civil e militar, adotando a perspetiva dos relatos pessoais em primeira mão, fazendo uso de várias fontes primárias contemporâneas ao período em análise.

O autor faz um enquadramento social da II GM dando a conhecer experiências do povo alemão pretendendo, assim, promover uma reflexão sobre a forma como este viveu e sustentou a guerra, construindo com essas narrativas uma história tanto social como militar. Para essa reflexão o autor foca-se, sobretudo, no testemunho daqueles alemães que viveram a guerra em primeira mão, civis e militares, de várias idades e grupos étnicos.

Este livro está disponível no original em inglês e traduzido para o castelhano. É uma obra robusta, composta por cerca de 570 páginas de texto, incluindo ainda um conjunto de mapas e ilustrações, uma *Dramatis Personae*[2], 70 páginas de notas, uma bibliografia de 44 páginas e um índice. O livro é organizado cronologicamente em seis partes, uma introdução e o epílogo. Contém ainda, três secções diferentes de ilustrações e uma secção de mapas na parte inicial repletas de imagens muito elucidativas. As notas e a bibliografia ajudam o leitor a compreender o texto e, por sua vez, oferecem a possibilidade de uma leitura adicional.

[1] Prémio concedido anualmente para um livro não ficção de conteúdo especificamente histórico (English PEN, s.d.).

[2] Lista de personagens da obra, de origem latim, é o mesmo que dizer o elenco de personagens (Stargardt, 2016, p. xxxi).

2. Dados do autor

O autor nasceu em Melbourne, na Austrália e é filho de pai alemão com ascendência judaica e de mãe australiana. Estudou no Reino Unido, no *King's College* em Cambridge. É membro do *Magdalen Collegen* em Oxford, no Reino Unido, onde leciona História europeia moderna.

3. Resumo do texto

A obra faz referência a questões que influenciaram o quotidiano da população alemã no decurso da II GM, através da perspetiva e experiência das suas fontes. Concentra a sua atenção, especificamente, na mentalidade do povo alemão, nas suas reações aos vários estágios da guerra (Slawson, 2017), desde a euforia inicial resultado das rápidas vitórias alemãs até à incerteza e ao choque da Campanha na Rússia e finalmente ao medo e ao desespero da aproximação Aliada à Alemanha propriamente dita. As fontes consultadas são as esperanças, os sonhos e os medos dos soldados, dos professores, das donas de casa, de cristãos e de judeus, entre muitos outros (waterstones, s.d.).

Ao longo da obra, Stargardt, tenta responder às perguntas que inquietaram vários autores e filósofos seus contemporâneos, fundamentalmente, o que motivaria o povo alemão em manter a luta até chegar ao fim amargo em 1945. Várias outras questões são abordadas pelo autor, nomeadamente, o uso de sentimentos como o "medo" e o "terror" pelo regime Nazi que terá forçado os soldados e os cidadãos alemães a lutar com probabilidades impossíveis (Slawson, 2017). Também é abordada a forma como esse medo fez com que os alemães cometessem atrocidades e se estas poderiam ter sido evitadas. O autor dá ao leitor a oportunidade de perceber, através das várias fontes utilizadas, como é que o povo alemão, anteriormente já afetado por um conflito devastador, experimentou a guerra.

A obra começa com os testemunhos iniciais que descrevem a mentalidade do povo alemão e o seu estado de espírito, ainda no rescaldo das memórias angustiantes da I GM, que persistiam ainda frescas na mente de muitos alemães. Estas ideias foram facilmente aproveitadas recorrendo a uma intensa propaganda, a um acicatar do ódio profundamente enraizado e à culpabilização do povo judaico como responsáveis, quer pelo resultado final da I GM, quer pela profunda crise económica em que a Alemanha estava imersa. Esta realidade, explica o autor, criou nos alemães uma convicção de que iam combater uma guerra que lhes foi imposta pelos seus vizinhos, uma guerra para restaurar o orgulho do povo alemão e restituir os territórios que eram seus por direito, quer racial, quer histórico.

Esta realidade explica a euforia e otimismo alemães quando a *Wehrmacht*[3] entrou na Polónia, no dia 1 de setembro de 1939, iniciando a II GM.

[3] Forças Armadas da Alemanha durante o *III Reich* entre 1935 e 1945 e englobava o Exército (*Heer*), a Marinha de Guerra (*Kriegsmarine*), a Força Aérea (*Luftwaffe*) e ainda tropas das *Waffen-SS* (que apesar de não serem da *Wehrmacht*, eram frequentemente dispostas junto às suas tropas). Substituiu a anterior *Reichswehr*, foi criada em 1921 após a derrota alemã na I Guerra Mundial. Em 1955, as novas forças armadas alemãs foram reorganizadas sob o nome de *Bundeswehr*.

Embora numa fase inicial a população em geral se sentisse preocupada com a guerra, face ao resultado da I GM, a mesma lutou com grande intensidade, resultado de sentimentos profundos que incluíam os desejos de vingança, ódio e medo. Os soldados na linha da frente e as suas famílias acreditavam que a vitória nessa guerra era uma necessidade para salvaguardar o futuro dos seus filhos.

À medida que a *Wehrmacht* avançava e o ambiente e as condições da guerra se tornavam mais inóspitos e a guerra muito mais brutal, fundamentalmente na frente leste, os testemunhos apresentados mostram uma mudança na mentalidade e na forma de ver a guerra. Alguns soldados passaram a ver esta experiência como algo espiritual reconhecendo com desgosto a sua própria transformação em seres humanos brutais e ásperos. Os relatos demonstram que a maioria dos alemães não partilhava a visão darwinista social de Hitler, que via a guerra como uma grande luta racial, na qual a raça ariana venceria ou seria completamente aniquilada por um poder superior e mais forte (Holocaust Encyclopedia, s.d.).

Como apresenta o autor, o cidadão alemão comum não antevia a possibilidade da derrota, pois partilhava um profundo sentimento de responsabilidade intergeracional que serviu de base ao seu forte patriotismo. À medida que a guerra se aproximava do seu fim, o sentimento de culpa deu lugar à vitimização do povo alemão, que responsabilizava as hierarquias nazis, a sua cúpula dirigente e as famigeradas *Schutzstaffel*[4] (SS) pela brutalidade e imoralidade da guerra.

A Alemanha no período Nazi era uma sociedade totalitária onde o partido Nazi era indistinto da estrutura do estado alemão. Era exigida total obediência e confiança na liderança Nazi, nomeadamente na pessoa do *Fuhrer*[5] Adolf Hitler. O povo alemão, como demonstra o autor, usou precisamente esse fator para se absolver de qualquer responsabilidade pessoal, colocando a culpa precisamente naqueles em quem confiaram as suas vidas. Assim, os alemães misturaram a agonia da sua expiação com o sentimento da vitimização pessoal.

As condições cada vez mais infaustas dos civis alemães ofuscaram qualquer sentido de responsabilidade pelo sofrimento das vítimas da guerra, sendo que eles próprios, como atestam os relatos, se consideravam vítimas da guerra. Quando a ocupação aliada da Alemanha no pós-guerra começou, a sociedade alemã voltou a unir-se rejeitando qualquer ideia de culpa coletiva, antes culpabilizando as estruturas dirigentes que os arrastaram para o infortúnio. O capítulo final é esclarecedor e relata-nos como esse povo encerra esse fatídico capítulo das suas vidas, assim como a forma com que se reintegraram num Mundo Novo.

O autor, ao longo da narrativa, oferece uma interpretação da responsabilidade alemã, argumentando que é uma falácia tentar distinguir entre bons e maus durante o período da guerra. Pelo contrário, coloca a culpa, pela natureza destrutiva da II GM, no povo de forma coletiva. Por outro lado, afirma que a propaganda Nazi promulgou um sentimento de vitimização que retratou o lado alemão da guerra como um esforço defensivo e legítimo contra vizinhos hostis, sentimentos prontamente aceites pelos cidadãos (Slawson, 2017).

[4] Exército Nazi, fundado em 1925 com o intuito de proteger Adolf Hitler e os dirigentes do Partido Nazi (Junior, s.d.).

[5] Fuhrer em alemão significa, "guia", "líder" ou "chefe". Deriva do verbo *führen* "para conduzir". A palavra está tradicionalmente associada a Adolf Hitler, que a usou para se designar líder da Alemanha Nazi (History, s.d.).

4. Análise crítica/interpretativa

A obra em análise, aborda a forma como o povo alemão viveu a II GM através de relatos individuais que tentam abranger todos os estratos sociais.

O principal argumento do autor foca-se na perspetiva de sobrevivência e de apoio de um povo a uma guerra devastadora e a um regime totalitário e militarista que tem tanto de informativo como de convincente. O forte recurso a fontes primárias sólidas e variadas acrescenta um nível elevado de credibilidade à sua narrativa. O cuidadoso uso que o autor faz dessas fontes primárias, revela a aceitação dos alemães comuns de se verem como alvos de agressão externa e interna, justificando o seu silêncio e colaboração nos crimes horrendos (Independent, 2015).

Retrata a forma como esta guerra foi vivida e sustentada, assenta numa série de impressões sobre o que um grupo de alemães, de forma representativa, pensou e escreveu sobre a guerra. Um ponto importante a realçar é a facilidade de leitura, a ausência de dispersão no manancial de fontes, o texto bem definido e organizado, tornando-se o elevado número de páginas facilmente compreensível. Também outros autores nas suas obras, como por exemplo, Martin Gilbert (2011) e Max Hastings (2013) utilizaram o mesmo método de recorrer às descrições em primeira mão, usando textos, documentos e registos daqueles que viveram a guerra e que sobre ela escreveram os seus medos e as suas expectativas.

Esta tipo de escrita, como se de um diário se tratasse, utilizando testemunhos, documentos, diários, entre outros (Goodreads, s.d.), ajuda cada autor a oferecer mais do que uma mera narrativa da sequência de eventos históricos, colocando o leitor no interior dos acontecimentos, catapultando-o para a essência da vida, da luta e da morte, num mundo em conflito, oferecendo contexto social aos eventos narrados. Desta forma, podemos inferir que o recurso a testemunhos em primeira mão, independentemente do tipo, enriquece substancialmente uma narrativa e foi, também, este recurso que veio valorizar ainda mais esta obra.

O livro de Stargardt apresenta os seis capítulos encadeados de forma cronológica, o que dá ao leitor um caminho de sentido único e mais percetível. Baseia-se em dois tipos de fontes primárias, os documentos de opinião pública e os relatórios secretos por um lado e os registos escritos das fontes anteriormente citadas por outro, o que permite, em certa medida, uma reconstrução dos sentimentos e das reações à guerra.

Outro aspeto importante é o estilo de prosa bem elaborado e lúcido, sendo que nesta narrativa Nicholas Stargardt evocou na forma vivida, as muitas tragédias pessoais que não são mencionadas na maioria da literatura da II GM. Desde o início, de forma muito esclarecedora, o autor concentra a narrativa na opinião pública e moral. Desta forma, pretende dar as razões, a que designa de loucura, que levaram os alemães a fazer a guerra, objetivo amplamente alcançado. Um dos pontos-chave do livro é a representação implacável de como a determinação do *III Reich* se intensificou, na mitologia da autodestruição "heroica".

No entanto, a tendência, de apresentar os sentimentos de um povo, é apenas visivelmente refletida no recurso a registos de 16 protagonistas e respetivos familiares, sobre as experiências

vividas durante o período de guerra. Desta forma, essa limitada fonte de informação reduz a variabilidade e constitui-se como um ponto menos conseguido, por ser difícil inferir o que eles realmente pensaram em detalhe. Também parece ser algo redutor na forma como esquece o que milhões de outros alemães concluíram na privacidade da sua mente. Não fica claro ao longo da narrativa se o autor narra as vivências das suas personagens em particular, ou se, por sua vez, de uma forma mais geral, relata como todo um povo viveu e sustentou a guerra.

No referente à confusão anteriormente mencionada e aquando da introdução da obra, seria pertinente delimitar mais o tema. Sendo o objetivo geral definido pelo modo como o povo alemão viveu e sustentou a guerra, torna o assunto a tratar muito vasto, levando mesmo a introduzir descrições pouco pertinentes, que em último caso aumentam desnecessariamente o volume da obra. Surgem também ao longo do texto, inúmeras citações que não contribuem de forma significativa para o tema a tratar, não passando de exposições de acontecimentos vazios de conteúdo para se compreender como o povo viveu e sustentou a guerra.

Ainda como um ponto fraco, o autor inclui uma série de mapas que são úteis no início da obra para contextualizar a narrativa no espaço. No entanto, o autor não volta a referir esses mapas no corpo do texto. Essa chamada facilitaria ao leitor situar-se num contexto cronológico e geográfico, facilitando assim a localização geográfica do evento ou situação. Em contraponto, recorrendo uma vez mais aos livros[6] anteriormente mencionados, pode-se comprovar a importância que tem o facto de o leitor se situar geograficamente enquanto avança na narrativa. O recurso a mapas nos momentos necessários funciona como complemento, facilitando a perceção da localização da ideia que se pretende ver transmitida e nestas duas narrativas isso é amplamente conseguido, ao contrário da obra em análise.

O autor dá ao leitor, baseado nas suas fontes primárias, evidências de que o genocídio e as atrocidades que vinham a ser cometidas pelos soldados alemães, e não só, eram do conhecimento geral do povo alemão (Wachsmann, N., 2015). Esta perspetiva é de grande atualidade e insere-se numa corrente de pensamento histórico que se iniciou na Alemanha nos anos 80. Até esta data, foi relativamente consensual a separação do povo alemão entre bons e maus, estando o papel destes últimos reservado à cúpula Nazi e às SS. O próprio papel da *Wermacht*, como um corpo que fundamentalmente seguia ordens, só foi posto em causa nesta altura. Aliás, foi este reconhecimento que permitiu a adesão da Alemanha à Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Esta obra espelha o sucesso da máquina de propaganda Nazi, inserida no Ministério do *Reich* para o Esclarecimento Popular e Propaganda (Independent, 2015). Assim, também se pode questionar, se o sucesso da propaganda desenvolvida ao longo da guerra, de forma a garantir os apoios necessários, hoje em dia teria o mesmo sucesso. Esta obra é extremamente pertinente na forma como nos permite traçar um paralelismo com a atualidade. Atualmente, observa-se que tamanho engenho e capacidade dificilmente se imporiam. A sociedade da informação nos dias de hoje, bastante mais desenvolvida, encarregar-se-ia de trazer a público toda a informação passível de ser uma boa notícia, trazendo desta forma a verdadeira

[6] Gilbert (2011) e Hastings (2013).

realidade aos ouvidos do Mundo. No momento atual, observa-se que o mundo é um circuito amplamente interligado de informação, em que a mesma circula à velocidade de um simples "*click*". Por tudo isto, podemos ser levados a inferir que esse sucesso estaria longe de alcançar o mesmo resultado. Ao se examinarem alguns casos reais, a exemplo, a guerra do Vietname, conhecida também por ter sido a primeira guerra da televisão, infere-se que os meios de comunicação desempenharam o papel de agentes políticos, tendo mesmo mobilizado a população contra a guerra que foi influenciada pela realidade transmitida à sociedade norte-americana (McLaughlin, 2016). Desta forma, a partir deste ponto, os meios de comunicação passaram a ser vistos como protagonistas. Verifica-se que o exemplo em contraponto teve um resultado diferente. No entanto, aquilo que realmente interessa salientar é que a informação, hoje em dia, é de todos e para todos, assim, se foi de algum modo simples ao regime Nazi controlar essa informação e transmiti-la, não com o intuito de informar, mas sim de manipular o povo alemão, nos dias de hoje seria dificílimo conseguir tal intento.

O autor em 2005 utilizou, para expor o modo como as crianças alemãs experimentaram a guerra, a mesma metodologia. Tendo em conta as suas origens, podemos ser levados a crer que tende a ser parcial nas suas narrativas, tentando de alguma forma fazer vincar a ideia de que o alemão em geral é o grande culpado (Stargardt, 2005).

O tema apresentado não é novo, no entanto, é apresentado sob a perspetiva da ou das razões que justificaram o apoio do povo na sustentação da guerra e da responsabilidade na mesma. Vem desta forma acrescentar uma perspetiva diferente a um tema abordado por outros autores, tendo recebido críticas extremamente positivas por parte de várias entidades de referência na área (Stargardt, 2016).

O que torna este livro tão apelativo é a maneira como ao longo da narrativa, combina desenvolvimentos militares com uma história vivida, recorrendo às suas personagens e à vida quotidiana de um povo em guerra (Wachsmann, N., 2015).

Conclusão

A obra "*The German War: A Nation Under Arms, 1939-45*" é contada na perspetiva daqueles que experimentaram o período da II GM, alicerçada numa riqueza de testemunhos em primeira mão.

Pensa-se frequentemente como terá sido experimentar a vida entre os anos 1939 e 1945 e como o povo alemão, e não só, terá suportado este período de guerra. É imprescindível que todos se sensibilizem que aqueles tempos foram difíceis e de grandes transformações, talvez mesmo, tenham influenciado mudanças radicais na estruturação de um novo Mundo. Neste sentido esta narrativa histórica faz luz sobre as crenças, esperanças e medos de um povo que embarcou, continuou e lutou até o fim uma guerra brutal de conquista e genocídio.

Surpreendente na sua amplitude, esta obra é uma inovadora interpretação das razões que levaram os alemães a combater e a continuar esse combate por uma causa perdida. Dá a conhecer vários factos militares, sociais e mesmo culturais, para apresentar uma imagem

convincente sobre como os alemães experimentaram, perceberam e reagiram à guerra, quer no interior das suas fronteiras, quer na linha da frente.

Assim, este livro, encontra-se estruturado e organizado de forma muito simples e coerente, facilitando a sua leitura.

Pela observação dos aspetos analisados, podemos depreender que o recurso a relatos na primeira pessoa eleva a qualidade da narrativa. Por outro lado, apenas utilizou um pequeno núcleo de 16 personagens, inseridas num número bastante maior, no entanto, o cuidadoso emprego das suas informações veio naturalmente reforçar os aspetos mais importantes para a divulgação do tema.

Entende-se que a delimitação do tema tenha sido muito abrangente, podendo mesmo dizer-se que momentos há que não trazem nada de novo à narrativa, no entanto, mais de meio século depois, este livro torna-se necessário, mais do que nunca pela clareza da informação que compila e transmite ao Mundo.

Como tal, recomenda-se vivamente esta leitura às pessoas que procuram compreender as razões pelas quais o povo alemão lutou de forma tão solidária durante a II GM. Não é um livro simpático nem tão pouco acusatório, limita-se a ser uma narrativa meramente descritiva.

Referências Bibliográficas

English PEN, s.d. *PEN Hessell-Tiltman Prize Awarded annually for a non-fiction book of specifically historical content*. [Em linha] Disponível em: <https://www.englishpen.org/events/prizes/hessell-tiltman-prize/>, [Consult. em 28 de abril de 2017].

Gilbert, M., 2011. *A Segunda Guerra Mundial*. 7.ª edição ed. Alfragide: D. Quixote.

Goodreads, s.d. *The German War: A Nation Under Arms*. [Em linha] Disponível em: <http://www.goodreads.com/book/show/14894647-the-german-war>, [Consult. em 17 de fevereiro de 2017].

Hastings, M., 2013. *Inferno: O Mundo em Guerra:1939-45*. Porto: Civilização.

History, T., s.d. *Führer*. [Em linha] Disponível em: <http://totallyhistory.com/fuhrer/>, [Consult. em 12 de abril de 2017].

Holocaust Encyclopedia, s.d. [Em linha] Disponível em: <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10007457>, [Consult. em 12 de abril de 2017].

Independent, 2015. *The German War: A Nation Under Arms 1939-45 by Nicholas Stargardt, book review*. [Em linha] Disponível em: <www.independent.co.uk/arts-entertainment/books/the-german-war-a-nation-under-arms-1939-45-by-nicholas-stargardt-book-review-a6666881.html>, [Consult. em 25 de fevereiro de 2017].

McLaughlin, E., 2016. *The Media in Vietnam War*. [Em linha] Disponível em: <https://www.warbirdforum.com/media.htm>, [Consult. em 8 de junho de 2017].

Slawson, L., 2017. [Em linha] Disponível em: <https://letterpile.com/books/Book-Review-of-The-German-War>, [Consult. em 12 de abril de 2017].

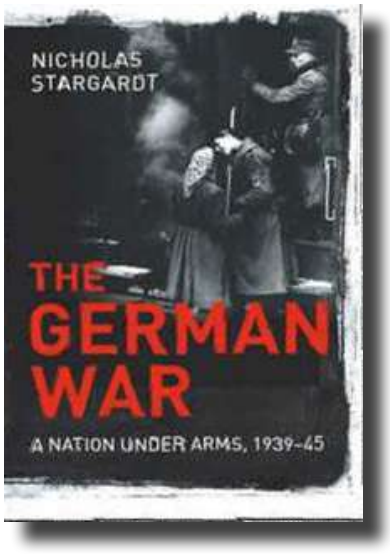
Stargardt, N., 2005. *Witnesses of War: Children's Lives Under the Nazis*. London: Jonathan Cape.

Stargardt, N., 2016. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45*. London: Vintage 20 Vauxhall Bridge Road.

timeshighereducation, 2015. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45, by Nicholas Stargardt*. [Em linha] Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/books/review-the-german-war-nicholas-stargardt-bodley-head>, [Consult. em 12 de abril de 2017].

Wachsmann, N., 2015. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45 by Nicholas Stargardt review – a superb study*. [Em linha] Disponível em: <https://www.theguardian.com/books/2015/dec/10/the-german-war-a-nation-under-arms-1939-45-by-nicholas-stargardt-review>, [Consult. em 12 de abril de 2017].

Waterstones, s.d. The German War: *A Nation Under Arms, 1939-45* (Paperback). [Em linha] Disponível em: <https://www.waterstones.com/book/the-german-war/nicholas-stargardt/9780099539872>, [Consult. em 12 de abril de 2017].



THE GERMAN WAR: A NATION UNDER ARMS, 1939-45

José Martins Borges
Infantry Major
Licenciate Degree in Military Science from the Military Academy
Currently enrolled in the 2017 Army Staff Course
Military University Institute
1449-027 Lisbon
borges.jm@mail.exercito.pt

1. Book data

The book under review, *The German War: A Nation Under Arms, 1939 – 45*, was written by Nicholas Stargardt and published in London on 3 September 2015. The book won the 2016 PEN Hessell-Tiltman Prize[1].

The work deals with the history of World War II (WWII) from the point of view of the German people, both from a civilian and a military perspective, using first-hand testimonies and a wealth of primary sources from the period under review.

The author provides a social background to WWII, reporting the lived experiences of the German people to encourage a reflection on how they experienced and sustained the war, using their stories to build a social and military history. In order to do so, the author mainly focuses on the testimonies of Germans of various ages and ethnic groups, both civilian and military, who had first-hand experience of the war.

The book is available in the original English as well as in translation to Castilian Spanish. It is a hefty book with about 570 pages of text, including a section of maps and illustrations, Dramatis Personae[2], 70 pages of notes, a 44-page bibliography, and an index. The book is divided into six parts, organised chronologically, an introduction, and the epilogue. At the beginning, there are three different illustration sections and a map section, which are full of highly instructive images. The notes and bibliography help the reader understand the text and are an opportunity for further reading.

[1] Annual award granted to a non-fiction book with historical content (English PEN, n.d.).

[2] A term of Latin origin, meaning the list of characters in a work, equivalent to a cast of characters (Stargardt, 2016, xxxi).

2. Author data

The author was born in Melbourne, Australia, to a German father of Jewish ancestry and an Australian mother. He studied in the UK at The King's College in Cambridge. Stargardt is a member of the Magdalen College of Oxford University in the UK, where he teaches Modern European History.

3. Book summary

The book deals with the issues that influenced the daily lives of the German people during WWII from the perspective and through the lived experiences of its sources. It focuses specifically on the mindset of the German people and on their reaction to the various stages of the war (Slawson, 2017), from the initial euphoria brought about by the swift German victories to the uncertainty and shock of the Russian campaign, and, finally, to fear and despair as the Allies advanced on Germany. The book's sources are the hopes, dreams, and fears of soldiers, teachers, housewives, Christians, and Jews, among many others (Waterstones, n.d.).

Throughout the book, Stargardt attempts to answer the questions that vexed the authors and philosophers of the time - essentially, what motivated the German people to keep fighting until the bitter end in 1945. The author addresses other issues, such as the use of feelings like "fear" and "terror" by the Nazi regime, which may have forced German soldiers and citizens to fight even when faced with impossible odds (Slawson, 2017). How fear led the Germans to commit atrocities and whether they could have been avoided is also discussed in the book. The author gives the reader the opportunity to see, through the lens of his sources, how the German people, who had already been affected by a devastating conflict, came to support the war.

The work begins with testimonies that describe the mood and mentality of the German people in the aftermath of the harrowing memories of WWI, still fresh in the minds of many Germans. Those ideas were easily exploited by intense propaganda efforts to foster a deep-rooted hatred of Jews and to blame the Jewish people for both the final outcome of the WWI and the deep economic crisis in which Germany found itself. The author explains that this made the Germans believe that they would be fighting a war imposed on them by their neighbours, a war to restore the pride of the German people as well as the territories that were racially and historically theirs by right.

This is one explanation for the German feelings of euphoria and optimism when the Wehrmacht[3] entered Poland on 1 September 1939, thus beginning WWII.

Although in the early stages the general population had reservations about the war, the outcome of WWI inspired them to fight fiercely due to deep-seated feelings that included the

[3] The German Armed Forces during the *III Reich*, between 1935 and 1945, which included the Army (*Heer*), the Navy (*Kriegsmarine)*, the Air Force (*Luftwaffe*), and the *Waffen-SS* troops (although the latter were not part of the *Wehrmacht*, they were often positioned with them). They replaced the former *Reichswehr* and were established in 1921, after the German defeat in World War I. In 1955, the new German armed forces were reorganised under the name *Bundeswehr*.

desire for revenge, hatred, and fear. Soldiers in the front line and their families believed that winning the war was essential to safeguard the future of their children.

As the Wehrmacht advanced and the environment and conditions brought about by the war became harsher, and the war much more brutal, especially on the eastern front, the testimonies reveal that the people's feelings and perceptions about the war began to change. Some soldiers came to see the experience as a spiritual one, acknowledging their own transformation into brutal, callous human beings with regret. Their reports show that most Germans did not share Hitler's Social Darwinist views, which regarded war as a great racial struggle, which the Aryan race had to win to avoid being thoroughly annihilated by a superior, stronger power (Holocaust Encyclopedia, n.d.).

The author argues that ordinary German citizens did not contemplate the possibility of defeat because a deep, shared sense of intergenerational responsibility formed the basis for strong feelings of patriotism. As the war drew to a close, guilt gave way to victimhood as the German people blamed the Nazi hierarchy, the top leadership, and the notorious Schutzstaffel[4] (SS) for the brutality and immorality of the war.

Nazi Germany was a totalitarian society and the Nazi party was embedded within the structure of the German state. The Nazi leadership demanded total obedience and trust, particularly in the person of the Führer[5], Adolf Hitler. The author demonstrates that the German people used this to absolve themselves of any personal responsibility, placing the blame precisely on those to whom they had entrusted their lives. Thus, the Germans combined the agony of atonement with feelings of personal victimhood.

The increasingly unfortunate conditions experienced by German civilians overshadowed any sense of responsibility for the suffering of war victims, and, as the reports show, they considered themselves victims of the war. With the allied occupation of post-war Germany, German society came together once more to reject any notions of collective guilt, but instead blamed the governing structures that had dragged them into misery. The final, illuminating chapter explains how the German people closed this fateful chapter in their lives, and how they were able to rejoin a New World.

Throughout the narrative, the author offers an interpretation of German responsibility, arguing that attempting to distinguish between good and bad people during the war is a fallacy. On the contrary, he blames the destructive nature of WWII on the people, collectively. On the other hand, he argues that Nazi propaganda encouraged a sense of victimhood that portrayed the German involvement in the war as a defensive and legitimate effort against hostile neighbours, a sentiment that was readily accepted by the German citizens (Slawson, 2017).

[4] The Nazi Army, founded in 1925 to protect Adolf Hitler and the leaders of the Nazi Party (Junior, n.d.).

[5] "Führer" in German means, "guide", "leader", or "chief", and is derived from the verb führen - "to lead". The term is traditionally associated with Adolf Hitler, who used it to declare himself leader of Nazi Germany (History, n.d.).

4. Critical review/interpretation

The book under review deals with how the German people experienced WWII through first person testimonies from a cross-section of German society.

The author's main arguments, which focus on how the German people survived and sustained a devastating war and a totalitarian, militaristic regime, are both informative and convincing. His strong reliance on a wealth of solid primary sources adds a high level of credibility to the narrative. The author's careful use of those primary sources shows that ordinary Germans saw themselves as targets of external and internal aggression, which justified their silence and collaboration in horrendous crimes (Independent, 2015).

The author portrays the way in which the war was experienced and sustained, based on a set of impressions on what a cross-section of German society thought and wrote about the war. It is also worth noting that the book is quite easy to read. Although it draws on a vast wealth of sources it does not feel scattered and the contents are well-defined and organised, making it easy to follow despite its length. Other authors such as Martin Gilbert (2011) and Max Hastings (2013) used the same method, relying on first-hand testimony taken from texts, documents, and records left by those who lived through the war and wrote about their fears and expectations.

This type of journal-like writing using testimonies, documents, diaries, among other materials (Goodreads, n.d.) helps the author go beyond simply narrating the sequence of historical events, putting his readers at the heart of events and taking them into the very essence of life, struggle, and death in a world at war, thus providing social context to the events narrated. It seems, then, that the use of first-hand testimonies of all types substantially enriches a narrative, and that is precisely the case with this book.

Stargardt's book consists of six chapters organised in chronological order, giving the reader a clear path to follow. It is based on two types of primary sources: on the one hand, public opinion documents and secret reports, and on the other hand, written records of sources previously cited by other authors, allowing the author to recreate the feelings and reactions elicited by the war.

It should also be noted that Stargardt writes in an eloquent and articulate style that vividly portrays the many personal tragedies that go unmentioned in the majority of WWII literature. The author begins by focusing the narrative on public and moral opinion in a highly informative way, attempting to explain the reasons that led the Germans to war (which he calls folly) and doing so successfully. One of the book's main aspects is its unforgiving depiction of how the Third Reich's resolve was strengthened by the mythology of "heroic" self-destruction.

However, the author's attempt to portray the feelings of a people relies only on the records left by 16 protagonists and their relatives about their experiences during the war. This reduces the variety of the sources and constitutes a weak point because it is difficult to infer the details of what they actually thought. The book also feels somewhat oversimplified,

never mentioning what millions of other Germans may have believed in the privacy of their minds. As one reads on, is not clear whether the author is narrating the experiences of his particular characters or whether he is painting a general picture of how the people as a whole experienced and sustained the war.

This confusion, which we mentioned in our introduction to the book, could have been avoided if the topic was narrower in scope. As the general aim is to describe how the German people experienced and sustained the war, the too-broad subject matter leads to some largely irrelevant descriptions, ultimately and unnecessarily adding more pages to the book. There are also numerous citations interspersed throughout the text that do not contribute significantly to the topic and are little more than expositions of events that do not help the reader understand how the people experienced and sustained the war.

Another weak point is that the author includes a set of useful maps at the beginning of the work to provide geographic context. However, he never refers to these maps again in the body of the text. Those references would have provided chronological and geographical context, helping the reader situate an event or situation. In contrast, the works mentioned above6 show how important it is that readers are able situate themselves geographically as they move forward in the narrative. Using maps where necessary is a useful complement that helps the reader locate the ideas that are being conveyed, something that both narratives fully achieve, unlike the work under review.

Thanks to the primary sources, the author is able to provide readers with evidence that the German people knew about the genocide and atrocities committed by German soldiers, among others (Wachsmann, N., 2015). This is a highly topical perspective that falls within a school of historical thought that began in Germany in the 1980s. To this day, the distinction between good and bad Germans has been relatively consensual, the latter role being reserved for the Nazi top leadership and the SS. Even the role of the Wehrmacht as a body that did little more than follow orders was only then called into question. In fact, acknowledging this allowed Germany to join the North Atlantic Treaty Organization.

The book describes the success of the Nazi propaganda machine, which was part of the Reich Ministry of Popular Enlightenment and Propaganda (Independent, 2015). Thus, one can also question if the propaganda disseminated during the war to rally public support to the war effort would have been as successful today. The book is extremely relevant since it allows us to draw a parallel with the present. Even with such ingenuity and capabilities it would have been conceivably difficult to achieve the same success in this day and age. Our information society is much more advanced, and any piece of information that could be turned into a news story would have been brought to public attention and told for the world to hear. Today, the world is a widely networked circuit of information that circulates at the speed of a mere click. This leads us to state that the strategy would not have achieved the same results. Investigating other conflicts, such as the Vietnam War, also known as the first televised war, makes it clear

[6] Gilbert (2011) e Hastings (2013).

that the media have acted like a political agent, mobilising the population against the war, and that the people were influenced by the reality that was being transmitted to American society (McLaughlin, 2016). Therefore, from that moment onwards, the media began to be seen as protagonists, and the example above had a rather different outcome. However, it should be stressed that, today, information belongs to everyone, and that although the Nazi regime found it rather easy to control and disseminate information, not to inform but to manipulate the German people, it would have been extremely difficult to achieve the same results today.

In 2005, the author used the same method to show how German children experienced the war. The author's origins may lead us to believe that he is not entirely impartial, and that he is somehow attempting to portray ordinary Germans as the main culprits (Stargardt, 2005).

The topic addressed by the author is not new; however, it is presented from the perspective of the reason or reasons that justified the people's support of the war and their responsibility in it. It adds a different perspective to a topic that has already been addressed by other authors, and has received highly positive reviews from several authorities in the field (Stargardt, 2016).

What makes this book so appealing is its combination of military events with the lived history of its characters and the daily life of a people at war (Wachsmann, N., 2015).

Conclusion

The book *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45* is told from the perspective of those who lived through the period of WWII, based on a wealth of first-hand testimony.

How would it have been to live between 1939 and 1945, and how the German people, among others, may have supported the war are questions that are often asked. We should all be aware that those were times of great hardship and change, which may even have influenced some radical changes in the construction of a new world. In that sense, this historical narrative sheds light on the beliefs, hopes, and fears of a people who embarked on a brutal war of conquest and genocide and fought it to the very end.

Surprising in its scope, the work constitutes a novel interpretation of the reasons that led the Germans to fight and to continue to fight for a lost cause. It relies on a variety of military, social, and even cultural facts to present a compelling portrayal of how the Germans experienced, perceived, and reacted to the war both within their borders and in the front line.

The book's structure and organisation is simple and coherent, making for an easy read.

This review allows us to state that the use of first person reports elevates the quality of the narrative. On the other hand, the author used only a small cast of 16 characters out of a much larger number, but his careful use of the information available on those individuals naturally reinforced the most important aspects of the topic at hand.

It is our opinion that the topic was too broad, and it can even be said that there are moments that do not add much to the narrative, however, more than half a century later, such a book is more necessary than ever due to the clarity of the information it contains and reveals to the world.

Thus, we strongly recommend it to those who wish to understand why the German people were so supportive of WWII. The book is neither sympathetic nor accusatory in tone, simply providing a descriptive narrative.

Works cited

English PEN, n.d. *PEN Hessell-Tiltman Prize Awarded annually for a non-fiction book of specifically historical content*. [Online] Retrieved from: <https://www.englishpen.org/events/prizes/hessell-tiltman-prize/>, [Accessed 28 April 2017].

Gilbert, M., 2011. *A Segunda Guerra Mundial*. 7th ed. Alfragide: D. Quixote.

Goodreads, n.d. *The German War: A Nation Under Arms*. [Online] Retrieved from: <http://www.goodreads.com/book/show/14894647-the-german-war>, [Accessed 17 February 2017].

Hastings, M., 2013. *Inferno: O Mundo em Guerra:1939-45*. Porto: Civilização.

History, T., n.d. *Führer*. [Online] Retrieved from: <http://totallyhistory.com/Führer/>, [Accessed 12 April 2017].

Holocaust Encyclopedia, n.d. [Online] Retrieved from: <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10007457>, [Accessed 12 April 2017].

Independent, 2015. *The German War: A Nation Under Arms 1939-45 by Nicholas Stargardt, book review*. [Online] Retrieved from: <www.independent.co.uk/arts-entertainment/books/the-german-war-a-nation-under-arms-1939-45-by-nicholas-stargardt-book-review-a6666881.html>, [Accessed 25 February 2017].

McLaughlin, E., 2016. [Online] Retrieved from: <https://www.warbirdforum.com/media.htm>, [Accessed 8 June 2017].

Slawson, L., 2017. [Online] Retrieved from: <https://letterpile.com/books/Book-Review-of-The-German-War>, [Accessed 12 April 2017].

Stargardt, N., 2005. *Witnesses of War: Children's Lives Under the Nazis*. London: Jonathan Cape.

Stargardt, N., 2016. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45*. London: Vintage 20 Vauxhall Bridge Road.

timeshighereducation, 2015. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45, by Nicholas Stargardt*. [Online] Retrieved from: <https://www.timeshighereducation.com/books/review-the-german-war-nicholas-stargardt-bodley-head>, [Accessed 12 April 2017].

Wachsmann, N., 2015. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45 by Nicholas Stargardt review – a superb study*. [Online] Retrieved from: <https://www.theguardian.com/books/2015/dec/10/the-german-war-a-nation-under-arms-1939-45-by-nicholas-stargardt-review>, [Accessed 12 April 2017].

Waterstones, n.d. *The German War: A Nation Under Arms, 1939-45* (Paperback). [Online] Retrieved from: <https://www.waterstones.com/book/the-german-war/nicholas-stargardt/9780099539872>, [Accessed 12 April 2017].

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO
NA *REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES* (RCM)

1. A *Revista de Ciências Militares* (RCM) é uma publicação de divulgação científica, que compreende trabalhos de autores nacionais e internacionais, destinada a um público nacional e internacional.
2. A RCM tem como principal objetivo, no âmbito das Ciências Militares, olhar para as questões da Segurança e da Defesa, em geral, e da Estratégia, Operações e Administração das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, em particular, tanto no plano nacional como internacional. De forma complementar, constitui-se como um fórum de reflexão, debate e divulgação da produção académica, científica e de investigação realizada no Instituto Universitário Militar (IUM), através da apresentação de temas e artigos de relevante qualidade, interesse e oportunidade.
3. A decisão de publicar os artigos científicos submetidos à RCM é do Comandante do IUM, sob proposta da Direção Editorial – depois de sujeitados a uma plataforma para deteção de inconformidades e de parecer favorável da avaliação de, pelo menos, dois "revisores" externos (*peer review*) em regime de duplo anonimato (*double-blind*). Nesta avaliação os artigos podem ser classificados como: *Sim, sob a forma atual*; *Sim, sofrendo algumas correções*; *Não deve ser publicado*.
4. A notificação do resultado é efetuada por correio electrónico ao(s) autor(es), e é acompanhada pelas fichas de avaliação elaboradas pelos revisores científicos.
5. A Direção Editorial reserva-se o direito de promover e publicar entrevistas, debates, reflexões e incluir artigos de revisão, estudos de caso, recensões e conclusões de seminários ou *workshops*, no âmbito temático da RCM, não estando estas contribuições sujeitas à avaliação de revisores externos.
6. A RCM é editada em duplo formato, digital (*e-book*, versão integralmente bilingue, no sítio do IUM) e impresso.
7. As normas de autor/redação constam numa publicação de uma das Linhas Editoriais do IUM, e estão disponíveis no respetivo sítio, especificamente:

   Santos, L. e Fachada, C., 2017. *Regras e Normas de Autor no CIDIUM: Transversais e Específicas das Várias Linhas Editoriais*. IUM Atualidade,

7. [Livro eletrónico] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://www.ium.pt/cisdi/iesmatualidade/7%20%20Regras%20e%20Normas%20de%20Autor%20no%20CIDIUM%20Transversais%20e%20Espec%C3%ADficas%20das%20V%C3%A1rias%20Linhas%20Editoriais.pdf>, [Consult. em 06 de novembro de 2017].

8. Conforme indicado – quer no sitio do IUM, que versa as Normas de Autor (disponível em: <https://www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/nucleo-editorial>), quer na publicação elencada no ponto 7. –, os artigos devem ser acompanhados por uma declaração de originalidade e uma ficha de identificação do artigo/autor.

PUBLICATION GUIDELINES OF THE *JOURNAL OF MILITARY SCIENCE* (JMS)

1. The *Journal of Military Science* (JMS) is a scholarly journal that publishes articles and reviews by Portuguese and foreign authors aimed at national and international audiences.
2. Its scope being the field of Military Science, the JMS deals with Security and Defence issues, especially with the Strategy, Operations, and Administration of the Portuguese Armed Forces and the *Guarda Nacional Republicana*, both at home and abroad. It is also a forum where the academic, scientific, and research work carried out at the Military University Institute (IUM) can be reflected on, discussed, and disseminated by highlighting relevant, interesting, and timely themes and articles.
3. The IUM Commander is responsible for the decision to publish the scientific articles submitted to the JMS at the proposal of the Editorial Board, after the articles have been checked for discrepancies using an automated software and once they have been approved by at least two external "referees" (peer review) in a double-blind system. The articles can receive an evaluation of: "Accepted in its current form"; "Accepted after some revision"; "Should not be published".
4. The author(s) receive an email informing them if their article has been accepted and a file with the reviewers' comments and suggestions.
5. The Editorial Board reserves the right to disseminate and publish interviews, discussions, and reflections, including review articles, case studies, reviews, and conclusions of seminars or workshops within the themes covered by the JMS. These contributions do not undergo external peer-review.
6. The RCM is published in two formats: digital (fully bilingual e-book available on the IUM website - English and Portuguese) and in print (in the original Portuguese).
7. The author/article guidelines have been published in one of the issues of the IUM Editorial Lines, and can be downloaded from the IUM website:

   Santos, L. and Fachada, C., 2017. *Regras e Normas de Autor no CIDIUM: Transversais e Específicas das Várias Linhas Editoriais*. IUM Atualidade,

7. Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM (CIDIUM). [Livro eletrónico] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://www.ium.pt/cisdi/iesmatualidade/7%20%20Regras%20e%20Normas %20de%20Autor%20no%20CIDIUM%20Transversais%20e%20Espec%C3%ADficas%20das%20V%C3%A1rias%20Linhas%20Editoriais.pdf>, [Consul. em 06 de novembro de 2017].

Santos, L. and Fachada, C., (2017). *CIDIUM Publication Guidelines: General and Specific Guidelines of the IUM Editorial Lines*. IUM Actuality 7. Research and Development Centre of the Military University Institute (CIDIUM). [e-book] Lisbon: Military University Institute. Translated from the Portuguese by A. Araújo. [Online] Retrieved from: <https://www.ium.pt/cisdi/index.php/en/publications/iesm-ium-actuality/editions-iesm-atualidade>, [Accessed 29 November 2017].

8. As stated in the IUM website – where the full Publication Guidelines can be downloaded (available from: <https://www.ium.pt/cisdi/index.php/en/publicacoes/nucleo-editorial>) – and in the issue listed in point (7), the articles must be accompanied by a declaration of originality and the article/author identification form.

REVISORES CIENTÍFICOS A CUJO PARECER SE RECORREU NO ANO DE 2017

(*SCIENTIFIC REVIEWERS WHO CONTRIBUTED THEIR TIME AND EXPERTISE IN 2017*)

Major-General Manuel Fernando Rafael Martins (Mestre), Academia da Força Aérea

Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL

Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna

Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa

Professor Doutor Pedro Borges Graça, Universidade de Lisboa, ISCSP

Capitão-de-mar-e-guerra Augusto António Alves Salgado (Doutor), Escola Naval

Coronel Nuno Correia Neves, Instituto Universitário Militar

Coronel Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Academia Militar

Coronel Fernando José da Conceição Bessa (Doutor), Guarda Nacional Republicana

Coronel Paulo Rebelo Manuel (Doutor), Guarda Nacional Republicana

Coronel Eduardo Xavier Ferreira Migon (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil

Coronel Nuno Manuel Antunes Pires, Instituto Universitário Militar

Coronel Bernardino José Garcia dos Santos (Mestre), Força Aérea Portuguesa

Coronel José Manuel Mota Lourenço da Saúde (Doutor), Instituto Universitário Militar

Coronel José Carlos Cardoso Mira, Força Aérea Portuguesa

Coronel Rui António Pereira de Almeida (Mestre), Instituto Universitário Militar

Capitão-de-fragata Rui Pedro Gomes Fernando da Silva Lampreia, Insituto Universitário Militar

Capitão-de-fragata Sérgio Miguel Raminhos Carrilho da Silva Pinto, Marinha Portuguesa

Capitão-de-fragata João Lourenço Piedade, Marinha Portuguesa

Tenente-Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português

Tenente-Coronel Luís Manuel Brás Bernardino (Doutor), Academia Militar

Tenente-Coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira (Mestre), Exército Português

Tenente-Coronel Paulo Jorge Rainha (Mestre), Exército Português

Tenente-Coronel Glauco Corbari Corrêa, Exército Brasileiro

Tenente-Coronel Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia (Doutor), Exército Português

Tenente-Coronel Carlos Alberto Pires Ferreira (Mestre), Instituto Universitário Militar

Tenente-Coronel José Nuno Pereira, Academia da Força Aérea

Tenente-Coronel Carlos Alberto Lopes Ramos Batalha (Mestre), Força Aérea Portuguesa

Tenente-Coronel Sofia de Jesus de Vidigal e Almada (Mestre), Força Aérea Portuguesa

Tenente-Coronel Nuno Alexandre Cruz dos Santos, Instituto Universitário Militar

Tenente-Coronel Mário José Machado Guedelha (Mestre), Guarda Nacional Republicana

Tenente-Coronel Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves (Mestre), Instituto Universitário Militar

Tenente-Coronel Nuno Miguel Parreira da Silva (Doutor), Guarda Nacional Republicana

Major Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva (Doutor), Exército Português

Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Exército Português

Major José Augusto de Sousa Silveira, Instituto Universitário Militar

Major Júlio Gouveia Carvalho, Instituto Universitário Militar

Major Nuno Rafael dos Anjos Silva Quirino Martins, Força Aérea Portuguesa

Capitão Ana Patrícia Gomes Farinha (Mestre), Academia da Força Aérea

CAPA

Composição Gráfica

Tenente-Coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre aguarela de

Tenente-General Vítor Manuel Amaral Vieira